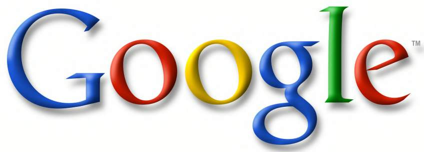
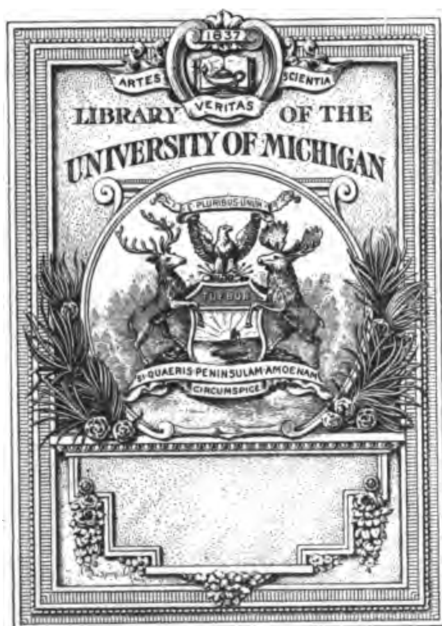


C. Bornhak

Grundriss des deutschen Staatsrechts


1837
ARTES
SCIENTIA
VERITAS
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
TUEBOR
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE

Grundriß

des

deutschen Staatsrechts.

Von

Conrad Bornhak.

Leipzig.
A. Deichert'sche Verlagsbuchhandlung Nachf.
(Georg Böhme).
1907.

Vorwort.

Seit einst Gerber seine Grundzüge des deutschen Staatsrechts schrieb, ist, abgesehen von größeren Sammelwerken, der Versuch nicht wieder unternommen worden, den Gegenstand in kürzester Zusammenfassung zu behandeln. Die Aufgabe ist heute namentlich angesichts der Entwicklung des Reichsstaatsrechts unendlich viel schwieriger als vor einem Menschenalter. Und doch ist es ein dringendes Bedürfnis nicht nur für Studierende, sondern auch für weite Kreise der gebildeten Klassen, die wissenschaftlichen Ergebnisse auf dem Gebiete des Staatsrechts in kurzer Form dargeboten zu erhalten. Der Versuch dazu ist hier gemacht. Auf Vollständigkeit erhebt er keinen Anspruch. Wohl aber soll der Weg weiteren selbständigen Einarbeitens gewiesen werden. Die notwendige Ergänzung bietet der bereits erschienene Grundriß des Verwaltungsrechts.

St. Blasien, den 13. August 1906.

Conrad Bornhak.

Inhalt.

Erstes Buch. Das Landesstaatsrecht.

Kap. I. Die Grundlagen.

Kap. II. Die erbliche Monarchie.

Kap. III. Die Objekte der Herrschaft.

Kap. IV. Die Volksvertretung.

Kap. V. Die staatlichen Funktionen.

Erstes Buch. Das Landesstaatsrecht.

Kapitel I. Die Grundlagen.

§ 1. Geschichtliche Entwicklung der Landeshoheit.

Am Ausgangspunkte der deutschen Entwicklung steht die **karolingische Monarchie**, ein straff zentralisierter Einheitsstaat. Nach Vernichtung des Stammesherzogtums werden in den einzelnen Gauen die obrigkeitlichen Rechte in Heerbann, Gericht, Friedensbewahrung durch die Grafen nach reinem **Amtsrechte** wahrgenommen, und über ihnen führen die Aufsicht Kommissare vom Hofe mit den missatischen Gewalten.

Dieser reine Beamtenstaat ist jedoch in der spät- und nachkarolingischen Zeit allmählich überwunden worden durch das Verwachsen der alten Grafengewalten mit dem größeren Grundbesitze, und zwar in doppelter Hinsicht, mit dem weltlichen und mit dem geistlichen. Darin liegt der Ursprung der deutschen Landeshoheit. Es ist die **Feudalisierung** der Obrigkeit.

Mit dem **weltlichen**. Im staatlichen Interesse bestellte man mit Vorliebe den größten Grundbesitzer zum Grafen, um angesichts einer schwach entwickelten Staatsgewalt den sozialen Einfluß des Besitzes dem Staate dienstbar zu machen. Daraus entwickelt sich sehr bald ein Herkommen und schließlich ein Recht, so daß es als eine Unbilligkeit und schließlich als eine Rechtswidrigkeit gilt, die Grafschaft willkürlich zu entziehen oder sie dem Sohne des verstorbenen Grafen nicht zu übertragen.

Die Besitzungen der Bistümer und Klöster werden anfangs durch die Immunität von der Grafschaft eximiert und müssen nun

die obrigkeitlichen Rechte durch einen Vogt wahrnehmen lassen. Später wird auch die Grafschaft selbst an geistliche Stifter übertragen. Das ist der Ursprung des **geistlichen Fürstentums**, das jetzt der geschichtlichen Vergangenheit angehört.

In der spätkarolingischen Zeit hatte sich auch ein neues Stammesherzogtum gebildet, das unter Ottonen und Saliern seine Bedeutung behauptete. Den Hohenstaufen ist mit dem Sturze Heinrichs des Löwen schließlich die Vernichtung des Stammesherzogtums gelungen. Doch sie kam nicht mehr dem Königtume, sondern den niederen Gewalten zustatten. Wo der herzogliche Titel sich erhält, ist es nur die gewöhnliche Landeshoheit über ein größeres Gebiet. Die **Landeshoheit** beruht auf der **Verbindung von Grafschaft und Großgrundbesitz** und mußte von besonderer Bedeutung werden in den großen Markgrafschaften des Ostens.

Trotz der Feudalisierung galt aber bis zum Untergange der Hohenstaufen die Landeshoheit als ein vom Reiche übertragenes Amt, weshalb z. B. das einheitliche Fahnenlehen nicht geteilt werden durfte (Ssp. III, Art. 53 § 3). Indem mit dem Interregnum jede sichtbare oberste Staatsgewalt für ein Menschenalter verschwand, trat naturgemäß die politische Verpflichtung des Amtes in den Hintergrund vor dem sozialen Rechte des ererbten Familienbesitzes. Die Folge ist, daß dieser ererbte Familienbesitz der Landeshoheit nach privatrechtlichen Grundsätzen geteilt wird. Damit beginnt seit etwa 1250 das **Teilungswesen** in den deutschen Fürstenhäusern, wenn ein Landesherr mehrere Söhne hinterläßt.

Das Teilungswesen hatte aber eine verhängnisvolle Bedeutung nach innen. Für die zahlreichen Hof- und Landesverwaltungen, die sich nun bildeten, reichten die landesherrlichen Einkünfte nicht aus. Ein Besteuerungsrecht war in der deutschen Obrigkeit nicht enthalten. Daher beginnen die deutschen Landesherren ihre Regierungs- und Finanzrechte zu **veräußern**. Auf dem flachen Lande ist es der Rittergutsbesitz, der namentlich im Osten aus militärischen Gründen stark angesiedelt war. Er erwirbt Gerichtsbarkeit und Polizei über das benachbarte Dorf, Lehnsherrlichkeit über das Schulzengut, die Zinsleistungen und damit das Obereigentum über die Bauergüter, die Hand- und Spanndienste, die die Bauern

bisher im militärischen Interesse geleistet hatten, und die nun der Gutsherrschaft dienten. Die Städte erwerben als Gemeinden die entsprechenden landesherrlichen Rechte im städtischen Weichbilde und ersetzen damit die herrschaftliche Schultheißenverfassung durch die genossenschaftliche Ratsverfassung, gewinnen auch wohl einzelne Kämmereidörfer. Kirchliche Stifter erhielten die entsprechenden Rechte meist umsonst um des Seelenheiles willen. Nur in kleinen Gebieten des flachen Landes, den Domänenämtern, ist den Landesherren noch die Gewalt geblieben. Im übrigen ist die Ortsobrigkeit eigenes Recht der besitzenden Klassen in Stadt und Land geworden. Es ist die **Patrimonialisierung** des Staatswesens.

Die landesherrlichen Einnahmen waren freilich damit dauernd vermindert. Der Landesherr mußte sich nun doch bittweise an seine Untertanen um Beihilfe wenden. Als das geeignete Mittel erschien seit etwa 1280 die Vereinigung sämtlicher Ortsobrigkeiten zu allgemeinen Versammlungen. Das ist der Ursprung der deutschen **Landstände**. Nur mit ihrer Bewilligung können Steuern erhoben werden, und der Landesherr muß sich auch sonst ihrer Zustimmung vergewissern, wenn er eine Anordnung treffen will, die über das Gebiet seiner Domänen hinausgeht, da er keine anderen Organe zur Durchführung seines Willens hat.

Damit war der **ständische Patrimonialstaat** begründet. Ein Mikrokosmos des Reiches zerfällt er in eine Reihe größerer oder kleinerer Gebiete, die nur durch die oberste Lehnsherrlichkeit und Gerichtsbarkeit des Landesherren zusammengehalten werden. Die Ortsobrigkeiten in ihrer Gesamtheit bilden als Landstände den großen Rat des Landesherren. Und auf ihnen, dem Lehnsaufgebote der Ritter und den städtischen Milizen, beruht auch die bewaffnete Macht des Gebietes. Wenn die Landesherren nun auch allmählich im Wege der Hausgesetze gegen das Teilungswesen einschritten, so waren doch dessen einmal eingetretene Folgen nicht wieder zu beseitigen.

Erst mit dem Beginn der Neuzeit schienen sich der deutschen Landeshoheit wieder bessere Aussichten zu eröffnen. Durch den Humanismus erwacht in den gebildeten Klassen wieder die antike Idee vom Staate als einer allbeherrschenden Macht. Die Kriege der

Schweizer gegen Österreich und Burgund hatten gezeigt, daß die Zukunft nicht mehr dem Ritterheere, sondern dem Fußvolke gehöre, das jeder mit dem nötigen Gelde werben konnte. Das eindringende römische Recht ruhte nicht mehr in der Brust der Rechtsgenossen, sondern bedurfte eines berufsmäßigen Beamtentums als Trägers. Die Reformation endlich erweitert zunächst in den protestantischen Gebieten die Aufgaben des Staates auf die bisher allein von der Kirche gepflegten höheren Kulturzwecke und gibt dem Staate die reichen Einnahmen der Kirche. Überall befindet sich daher die deutsche Landeshoheit des Reformationszeitalters in **aufstrebender Entwicklung.**

Doch die große **Preisrevolution** infolge der Entdeckung Amerikas läßt seit etwa 1540 den deutschen Landesherren noch einmal ihre Einnahmen unter den Händen schwinden. Noch haben sie kein absolutes Besteuerungsrecht und müssen sich von neuem an ihre Stände wenden. Deren Politik wird es nun, dem Landesherren kein Geld in die Hand zu geben, um das Eindringen des Miles perpetuus zu verhüten. Die Steuern bewilligen sie für eigene ständische Kassen, auf die sie die Tilgung der landesherrlichen Schulden übernehmen, dem Landesherren überlassend, für die Deckung der laufenden Verwaltungskosten neue Schulden zu machen. Dafür erhalten sie soziale Zugeständnisse im Interesse der herrschenden Klassen in Stadt und Land zur Unterdrückung und Ausbeutung der anderen Bevölkerungsklassen und politische im Interesse der Beherrschung des ganzen Staatswesens durch die Stände.

Der dreißigjährige Krieg fand die deutschen Staaten überall im Besitze der herrlichsten ständischen Libertät, aber in vollster Wehrlosigkeit. Es mußten sich erst im Kriege und durch diesen Heere bilden. Auch die Stände waren jetzt geneigt, dem Landesherren wieder Mittel zur eigenen Verfügung für ein kleines **stehendes Heer** zu bewilligen, anfangs unter allerhand Kautelen, die allmählich fortfielen. Da auch der Frieden eine hochgradige politische Spannung zurückließ, blieb das Heer bestehen Die Hoffnung der Stände, daß dies nur vorläufig mit Rücksicht auf die „gefährlichen Zeitläufte“ notwendig sei, verwirklichte sich nicht.

Daraus zogen in den meisten Gebieten, besonders in Brandenburg, die Stände schließlich die entsprechende Folgerung, indem sie das für das Heer Notwendige dauernd bewilligten und damit stillschweigend in den Ruhestand versetzt wurden.

Gestützt auf Heer und berufsmäßiges Beamtentum, hat die absolute Monarchie in heißen Kämpfen mit den Ständen ihren neuen Staatsbau aufgeführt. Für Brandenburg-Preußen bedeutete das gleichzeitig die Verschmelzung isolierter Gebiete zu einem Gesamtstaate, der werdenden norddeutschen Großmacht. Das Bedürfnis der Staatseinheit führte hier zur vollständigen **Vernichtung** der verfassungsrechtlichen Stellung **der Stände.** Anderswo ging man schonender vor. Vereinzelt, in Kursachsen, Württemberg, Mecklenburg, erhielt sich die ständische Verfassung.

Doch ist die absolute Monarchie schließlich zu einem **Ausgleiche mit dem Ständetume** gelangt. Die Landstände, die die Entwicklung des neuen Staatswesens am meisten hemmten, wurden allgemein beiseite geschoben. Die ständische Ortsobrigkeit blieb erhalten, ihre Träger wurden als mittelbare Staatsbeamte eingefügt in den Bau des absoluten Beamtenstaates. Die ständische Gliederung der Gesellschaft mit ihren Privilegien, die die neue Staatsordnung nicht behinderten, auf denen sie vielmehr ihre eigenen Einrichtungen aufbauen konnte, bleibt völlig unberührt. Die absolute Monarchie hat den modernen Staat geschaffen, aber nicht die moderne Gesellschaft.

Die Verbindung zwischen absoluter Monarchie und ständischer Gesellschaft ist in Deutschland im Anschlusse an die Ereignisse der französischen Revolution allgemein gefallen. Der deutsche Einzelstaat trat — Preußen in der Stein-Hardenbergischen, die Mittelstaaten in der Rheinbundzeit — in eine Periode **großer Reformen.** Diese lagen auf dem Gebiete des sozialen Organismus, indem namentlich unter dem Einflusse der aufstrebenden Mittelklassen die staatsbürgerliche Rechtsgleichheit hergestellt wurde, wie auf dem Gebiete der Verwaltung. In letzterer Hinsicht hatten die Mittelstaaten dieselbe Aufgabe zu lösen wie einst Brandenburg-Preußen unter dem großen Kurfürsten, aus einer Anzahl geschichtlicher Gebiete neue lebensfähige Staaten zu schaffen. Das letzte Ziel mußte

die Beseitigung des Absolutismus in einer neuen verfassungsrechtlichen Verbindung von Staat und Gesellschaft sein.

Die Mittelstaaten hatten in der Rheinbundszeit mehrfach den napoleonischen Scheinkonstitutionalismus nachgeahmt. In Preußen war das Endziel sowohl der Steinschen wie der Hardenbergischen Reform die Bildung einer Nationalrepräsentation gewesen. Wesentlich auf Betreiben der preußischen Staatsmänner Hardenberg und Humboldt hatte die durch Metternichs Einfluß erheblich abgeschwächte Bestimmung in die deutsche Bundesakte Art. 13 Aufnahme erlangt: **„In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden.“** Die Verwirklichung dieser Verheißung geschah verschieden in den deutschen Mittel- und Kleinstaaten, in Österreich und in Preußen.

Die **Mittel-** und ein großer Teil der **Kleinstaaten** schwenkten sehr bald in das konstitutionelle Lager ab, die Mittelstaaten, um gegenüber den absolutistischen Ostmächten einen Rückhalt zu finden an den liberalen Westmächten, England und Frankreich. Das Vorbild der französischen Charte constitutionelle Ludwigs XVIII. von 1814 war daher für die Mittelstaaten von maßgebender Bedeutung. So erhielten Verfassungsurkunden Bayern vom 26. Mai 1818, Baden vom 22. August 1818, Württemberg nach einem langen Kampfe der Altwürttemberger um ihr „gutes altes Recht“ vom 15. September 1819, das Großherzogtum Hessen vom 17. Dezember 1820, Sachsen unter den Einwirkungen der französischen Julirevolution und entsprechender Umgestaltung der altständischen Verfassung vom 4. September 1831. Das altständische Wesen ist schließlich bloß in den beiden Großherzogtümern Mecklenburg, die verfassungsrechtlich eine Einheit bilden, erhalten geblieben.

In **Österreich** war wegen der Nationalitäten der Übergang zum Konstitutionalismus unmöglich. Es suchte daher der Anforderung der Bundesakte zu genügen, indem es in den einzelnen geschichtlichen Gebieten die Reste der alten Stände mit nichtssagenden Befugnissen als sog. Postulatenlandtage berief. Überdies suchte Metternich die konstitutionelle Bewegung im übrigen Deutschland möglichst zu unterdrücken, um ihr Uberschlagen nach Österreich zu hindern. Konstitutionelle Versuche von 1848 und später miß-

langen, und seit 1866 ist Österreich aus der gesamtdeutschen Entwicklung überhaupt ausgeschieden.

In **Preußen** war seit 1810 eine Nationalrepräsentation wiederholt verheißen. Mit Einsetzung eines Ausschusses zur Ausarbeitung einer Verfassungsurkunde schien Preußen ungefähr gleichzeitig mit den Mittelstaaten zum konstitutionellen Systeme übergehen zu wollen. Doch der Einfluß der Ostmächte und die demagogische Bewegung machten den König stutzig, ob er mit seinen Verheißungen auf dem richtigen Wege gewesen sei. Dieser Lage bemächtigte sich der wieder erwachende Einfluß des Großgrundbesitzes und eine romantische Richtung des Staatsrechts, die in dem Kronprinzen und späteren Könige Friedrich Wilhelm IV. ihren Gönner, in Haller und Stahl ihre wissenschaftlichen Vertreter fand. Im Gegensatze zum Repräsentativsysteme, das man als Erzeugnis der Revolution betrachtete, verlangte man Stände im Sinne der älteren „teutschen" Verfassung. Die Stände faßte man auf als Vertreter der Grundbesitzklassen unter unverhältnismäßiger Bevorzugung des Großgrundbesitzes. So erging das Gesetz vom 5. Juni 1823, das in provinziellen Gesetzen über die Kreis- und Provinzialstände seinen weiteren Ausbau fand. Die herrschende Bureaukratie hatte aber wenigstens die Befugnisse dieser Stände sehr bescheiden gestaltet, so daß sie ungehindert die innere Verschmelzung des ganz neu zusammengesetzten Staates durch die Verwaltung vornehmen konnte. Als dann aber durch das Patent vom 3. Februar 1847 die acht Provinziallandtage zu einem Vereinigten Landtage berufen wurden, erwies sich die Unhaltbarkeit des ganzen Systems.

Unter den Stürmen des Jahres 1848 ist auch **Preußen** zum **Konstitutionalismus** übergegangen. Nachdem der Versuch der Vereinbarung einer Verfassung mit einer gewählten Nationalversammlung mißlungen war, wurde sie unter Benutzung des belgischen Vorbildes am 5. Dezember 1848 vom Könige oktroyiert. Aus der Revision der Kammern unter Sanktion des Königs ging dann die revidierte Verfassung vom 31. Januar 1850 hervor. Damit hatte Preußen den Anschluß an die gesamtdeutsche Entwicklung wieder gefunden.

Die Begründung des **Bundesstaates** seit 1867 gab diesem, im Gegensatze zu der völkerrechtlichen Vereinigung des deutschen Bundes, eigene Hoheitsrechte und schränkte damit die staatliche Wirksamkeit des Einzelstaates ein. Das macht sich aber für diesen mehr auf dem Gebiete der Verwaltung als auf dem der Verfassung geltend. Wenngleich Bundesstaat und Einzelstaat über dasselbe Gebiet und dieselben Untertanen herrschen, ist doch der Verfassungsorganismus des Einzelstaates im wesentlichen unberührt geblieben.

§ 2. Die Rechtsquellen.

I. **Geschriebenes Recht.** 1. Die **Hausgesetze.** Die Hausgesetze entstanden, um dem eingerissenen Teilungswesen entgegenzuwirken und im Interesse des Familienglanzes Land und Leute in einer Hand zu halten. Da alle Mitglieder des landesherrlichen Hauses reichsunmittelbar und dem Landesherren nicht untertan waren, konnte nicht der Weg einer landesherrlichen Anordnung, sondern nur der des Rechtsgeschäfts gewählt werden. Die Formen waren eine Verfügung des Vaters unter seinen Söhnen mit deren Zustimmung oder ein Erbvertrag unter gleichstehenden Geschlechtsgenossen. Durch kaiserliche Bestätigung, womöglich unter Zustimmung der Reichsstände wurde das Rechtsgeschäft zur Rechtssatzung. Erst als mit Abstreifung der Reichsgewalt die Reichsunmittelbarkeit der Familienglieder aufhörte, wurde der Weg der landesherrlichen Verordnung möglich, so in Preußen seit Friedrich Wilhelm I., in den anderen Staaten, z. B. Bayern, erst in der Rheinbundzeit.

In vielen deutschen Staaten ist das Hausrecht in neuen Hausgesetzen des 19. Jahrhunderts kodifiziert worden. Vgl. H. Schulze, Die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser, 3 Bände, Jena 1862 ff. In Preußen ist es zu einer Kodifikation nicht gekommen, sondern gelten noch heute eine Reihe von Hausgesetzen aus älterer Zeit. Zu erwähnen sind:

a) Die **Dispositio Achillea** des Kurfürsten Albrecht Achill vom 24. Februar 1473, eine Verfügung des Vaters unter seinen Söhnen mit deren Einwilligung und vom Kaiser mit Zustimmung des Reichstags bestätigt, bestimmt die Unteilbarkeit der brandenburgischen Lande, die fränkischen Gebiete sollen als Sekundo- und

Tertiogenitur an die jüngeren Söhne ausgetan werden. Nur über selbsterworbene Gebiete konnte der Landesherr frei verfügen.

b) Der **Geraer Hausvertrag** vom 11. Juni 1603 war veranlaßt durch die im Testament Johann Georgs gegen die Achillea verfügte Gebietsteilung und geschlossen vom Kurfürsten Joachim Friedrich mit seinen Brüdern unter Zustimmung der fränkischen Vettern. Die Achillea wird von neuem anerkannt, die jüngeren Brüder des Kurfürsten erhalten als Entschädigung die fränkischen Lande, deren Linien dem Aussterben nahe waren.

c) Das **Pactum gentilicium et successorium** mit den schwäbischen Hohenzollern vom 20. bis 30. November 1695, bestätigt durch den Vertrag von Weinheim vom 30. Januar 1707. Das brandenburgische Haus erhält ein eventuelles Erbrecht auf die schwäbischen Gebiete zugestanden, auch werden andere hausrechtliche Bestimmungen getroffen.

d) Das **Edikt König Friedrich Wilhelms I.** vom 13. August 1713 von der Inalienabilität derer alten und neuen Domänengüter, das erste als Verordnung ergangene Hausgesetz, bestimmt in der Form der Belastung mit einem Fideikommisse die Unveräußerlichkeit und Unteilbarkeit des Staatsgebietes und der Domänen, auch soweit sie der Herrscher neu erworben. Die Domänen werden damit zu Staatseigentum.

e) Das **Pactum Fridericianum** vom 24. Juni, 11. und 14. Juli 1752, geschlossen unter allen Mitgliedern des Hauses, bestimmt, daß die fränkischen Lande nach dem Aussterben der betreffenden Linien nicht wieder an jüngere Prinzen ausgetan, sondern mit der Primogenitur vereinigt werden sollen.

f) Das **Hausgesetz** vom 17. Dezember 1808, unter Zustimmung sämtlicher Prinzen des Hauses erlassen und nach Einwilligung der Stände durch staatliches Edikt vom 6. November 1809 sanktioniert, läßt unter Abänderung des Edikts vom 13. August 1713 die entgeltliche Veräußerung der Domänen im Staatsinteresse zu.

Soweit die Verfassungsurkunde hausgesetzliche Bestimmungen in sich aufnimmt (Preußen Art. 53), würde deren **Abänderung** nur im Wege des Verfassungsgesetzes oder, wenn der Gegenstand sonst der Gesetzgebung vorbehalten ist, durch Gesetz erfolgen können.

Sonst genügt der Weg der Verordnung, der Zustimmung der Agnaten bedarf es dabei nicht mehr, es sei denn, ein Hausgesetz sehe sie ausdrücklich vor.

2. Das **gesetzte Recht.** In der **absoluten Monarchie** haben alle landesherrlichen Erlasse unter den verschiedensten Bezeichnungen Gesetzeskraft. Trotzdem scheidet man die eigentlichen **Gesetze**, hauptsächlich die Normen des Privat-, Straf- und Prozeßrechts umfassend, als etwas Besonderes aus. Denn sie bedürfen einer eigenen Vorbereitung in einer Gesetzeskommission oder einem Staatsrate und werden nur verbindlich durch förmliche Publikation. Bei **Verwaltungsvorschriften**, Instruktionen, Reglements ist das nicht erforderlich.

In der **konstitutionellen Monarchie** hat der Begriff des **Gesetzes** eine formelle Bedeutung gewonnen als der unter Zustimmung der Volksvertretung erlassene Staatsakt. Die **Verordnung** ergeht dagegen seitens des Monarchen allein. Was Gegenstand der Gesetzgebung, und was der Verordnung ist, wird in anderem Zusammenhange zu erörtern sein (vgl. § 26).

3. Die **Verfassungsgesetze.** England hat kein besonderes formelles Verfassungsrecht. In den Staaten der Volkssouveränetät hängt es zusammen mit dem Gedanken, daß das Volk sich durch die Verfassung zum Staate konstituiert und deshalb einer Versammlung einen Sonderauftrag zur Verfassungsgesetzgebung erteilt (amerikanische Konventionen, französische Konstituanten). In Deutschland kann davon nicht die Rede sein, da die Verfassungsurkunden regelmäßig kraft des Gesetzgebungsrechts des bis dahin absoluten Monarchen erlassen sind. Doch schien es wünschenswert, die Grundlage des neuen öffentlichen Rechts gegen leichte Abänderungen zu sichern. Deshalb sehen die Verfassungsurkunden ihre Abänderung in besonders erschwerten Formen der Gesetzgebung vor, z. B. eine verstärkte Mehrheit in der Volksvertretung oder in Preußen eine zweimalige Abstimmung in jeder Kammer mit einem Zwischenraume von wenigstens 21 Tagen (VU. Art. 107). Was in diesen erschwerten Formen als Verfassungsnovelle zustande gekommen ist, hat auch seinerseits den Charakter formellen Verfassungsrechts. Dieses deckt sich nicht mit dem materiellen Ver-

fassungsrechte, den Normen über Faktoren und Funktionen der Staatsgewalt. Einerseits sind Verfassungsnormen in gewöhnlichen Gesetzen enthalten, z. B. im Wahlgesetze, andererseits enthalten die Verfassungsurkunden auch Verwaltungsnormen, z. B. in den Grundrechten.

II. **Ungeschriebenes Recht.** 1. **Gewohnheitsrecht.** Die Erfordernisse des Gewohnheitsrechts, wie sie die historische Schule mustergültig festgestellt hat, sind für alle Rechtsgebiete, also auch für das Staatsrecht die gleichen. Erforderlich ist eine längere Übung, ein Herkommen, das beruhen muß auf der Überzeugung, damit einem Rechtszwange zu gehorchen (opinio necessitatis). Grund seiner Geltung ist nicht die stillschweigende Zulassung der Staatsgewalt, sondern die Volksüberzeugung. Da aber das Volk ein sozialer Organismus, und alles Recht Machtausdruck ist, bildet das Gewohnheitsrecht den Machtausdruck der herrschenden Klassen. Ein Verbot derogatorischen Gewohnheitsrechts ist als über das Vermögen des Staates hinausgehend wirkungslos. Wenn das Rechtsbewußtsein der modernen Völker sich auch vorwiegend in der Gesetzgebung ausprägt, so ist doch auch auf deren Gebiete das Gewohnheitsrecht ein das Recht fortbildender Faktor.

2. Die **Rechtswissenschaft** ist keine Rechtsquelle, selbst nicht in der höchsten Form der wissenschaftlichen Analogie. Denn sie schafft keine neuen Rechtsnormen, sondern entwickelt nur in Abhängigkeit von den Rechtsquellen die in dem Gesetze oder dem Gewohnheitsrechte verborgen liegenden Rechtsgedanken. Nur mit dieser Beschränkung ist die Rechtswissenschaft rechtsschöpferisch.

3. Das gemeine und philosophische Staatsrecht. Ein **gemeines deutsches Staatsrecht** hat bis über den Untergang des alten Reiches hinaus bestanden. Denn die deutschen Einzelstaaten waren Teile eines größeren Ganzen, von dem sie sich allerdings immer mehr loslösten, das ihnen aber doch vielfach die Normen ihres öffentlichrechtlichen Zustandes gegeben hatte. Die Auflösung des Reiches beseitigte trotz der Bestimmung der Rheinbundsakte, daß die Reichsgesetze „nulles et de nul effet“ sein sollten, das gemeine deutsche Staatsrecht an sich nicht. Wohl aber ist das geschehen durch die Rezeption des konstitutionellen Staatsrechts in

den modernen Verfassungsurkunden, wodurch das öffentliche Recht jedes Einzelstaates eine neue Gestalt in Widerspruch mit den Grundsätzen des gemeinen deutschen Staatsrechts erhielt. Letzteres beschränkte sich schließlich auf Mecklenburg und hat dadurch aufgehört, gemeines Recht zu sein.

Doch das neue Verfassungsrecht ging hervor aus dem Rechtsbewußtsein desselben Volkes, auf gleichartigen geschichtlichen Voraussetzungen vollzog sich eine gleichmäßige Rezeption. Durch Rechtsvergleichung kann man im Staatsrechte der deutschen Einzelstaaten gemeinsame Grundzüge feststellen und das deutsche Landesstaatsrecht zusammenfassend erörtern. Wenn man dieses jetzt als gemeines deutsches Staatsrecht bezeichnet, so handelt es sich um ein Ergebnis der Rechtswissenschaft, nicht um eine Rechtsquelle, die etwa Lücken des Landesrechts ergänzen könnte.

Ebenso hat das **philosophische Staatsrecht** einschließlich seines Ausläufers, des allgemeinen konstitutionellen Staatsrechts, allenfalls eine wissenschaftliche Bedeutung, kann aber als Rechtsquelle nicht betrachtet werden. Das Weitere wird später zu erörtern sein (vgl. § 52).

§ 3. Literatur.

Das deutsche Staatsrecht hat schon **zur Zeit des alten Reiches** eine reiche Literatur zutage gefördert. Die Schriften, die in der Zeit Ludwigs des Bayern durch den Gegensatz von Kaisertum und Papsttum und später durch den von Kaisertum und Fürstentum hervorgerufen wurden, sind jetzt nur noch von geschichtlicher Bedeutung. Das 17. und 18. Jahrhundert hat eine philosophische und eine positive Betrachtung des Staates entwickelt. Die philosophische, die mit der des herrschenden Naturrechts zusammenfällt, kann in diesem Zusammenhange unerörtert bleiben.

Von der **positiven Schule** sind als für das Landesstaatsrecht wichtig zu erwähnen:

Veit Ludwig v. Seckendorf, Fürstenstaat, 1655, zuletzt Jena 1754;

Joh. Jac. Moser, Teutsches Staatsrecht, 50 Bände und

2 Bände Zusätze und Register, Nürnberg, Leipzig und Ebersdorf, 1737 ff., aus einer Reihe von Einzelschriften bestehend;

Joh. Steph. Pütter, Institutiones iuris publici Germanici, ed. VI, 1802, Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht, 2 Bände, Göttingen 1777/79 und Erörterungen und Beispiele des deutschen Staats- und Fürstenrechts, 2 Bände, Göttingen 1793/94;

C. F. Häberlin, Handbuch des teutschen Staatsrechts, 3 Bände, Berlin 1797;

Gönner, Lehrbuch des teutschen Staatsrechts, Landshut 1804;

Leist, Teutsches Staatsrecht, Göttingen 1805.

Mit **Auflösung des alten Reiches** reißt die durch Pütter begründete blühende Göttinger Schule jäh ab. Die neue, von der konstitutionellen Theorie beeinflußte Entwicklung knüpft an die Person von Klüber an.

Für das deutsche Staatsrecht überhaupt sind zu erwähnen:

Klüber, Öffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten, Frankfurt a. M. 1817, 4. Aufl. 1840;

Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., 2 Teile, Göttingen 1865/67;

Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, 5. Aufl., 2 Teile, Leipzig und Heidelberg 1863;

v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1865, 3. Aufl. 1880;

H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 2 Bände, Leipzig 1881/86;

G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., hrsg. von Anschütz, Leipzig 1906;

Anschütz, Deutsches Staatsrecht in v. Holtzendorffs Enzyklopädie, 6. Aufl., Leipzig und Berlin 1904, Bd. 2, S. 451 ff.

Das Staatsrecht aller deutschen Staaten in Sonderdarstellungen größeren oder geringeren Umfanges findet sich bei

Marquardsen, Handbuch des öffentlichen Rechts, Freiburg i. B. 1883 ff., auch in Einzelausgaben.

Für die einzelnen Staaten sind außerdem zu nennen:

Preußen:

v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Aufl., Bd. 1—4, Leipzig 1881/84, Bd. 5 (Recht der Kommunalverbände) hrsg. von Schön 1897, 5. Aufl. hrsg. von Zorn Bd. 1, 1899;

H. Schulze, Das preußische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts, 2 Bände, 2. Aufl., Leipzig 1888/90.

C. Bornhak, Preußisches Staatsrecht, 3 Bände und Erg.-Bd., Freiburg i. B. 1888 ff.

Bayern:

Pözl, Lehrbuch des bayrischen Verfassungsrechts, 5. Aufl., München 1878;

M. v. Seydel, Bayrisches Staatsrecht, 2. Aufl., 2 Bände, Freiburg i. B. und Leipzig 1896.

Sachsen:

Weiße, Lehrbuch des königlich sächsischen Staatsrechts, 2 Bände, Leipzig 1824/27;

Opitz, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, 2 Bände, Leipzig 1884/87.

Württemberg:

R. v. Mohl, Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, 2. Aufl., 2 Bände, Tübingen 1840.

O. v. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2 Bände, Tübingen 1883.

Wörterbücher:

Rotteck und Welcker, Staatslexikon, 3. Aufl. von Welcker, 14 Bände, Leipzig 1856/66;

Bluntschli und Brater, Deutsches Staatswörterbuch, 11 Bände, Stuttgart und Leipzig 1857/70;

Bluntschli, Staatswörterbuch in 3 Bänden, hrsg. von Löning, Zürich 1872.

Zeitschriften:

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Tübingen 1844 ff.;

Zeitschrift für deutsches Staatsrecht, hrsg. von Aegidi, Bd. 1 1865/67;

Hirths Annalen des norddeutschen Bundes bzw. des Deutschen Reichs, Berlin und München 1868 ff.;
Grünhut, Zeitschrift für das öffentliche und Privatrecht der Gegenwart, Wien 1874 ff.;
Hartmann, Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechts, 6 Bände, Berlin 1875/80;
Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung usw., hrsg. von Holtzendorff, bzw. Schmoller, Leipzig 1871 ff.;
Archiv für öffentliches Recht, hrsg. von Laband und Stoerk, Freiburg i. B. 1885 ff.

Kapitel II. Die erbliche Monarchie.

§ 4. Wesen der erblichen Monarchie.

Grund und Quelle aller staatlichen Gewalt kann im Volke als der Gesamtheit der Staatsangehörigen liegen. Dieses hat sich durch die Verfassung zum Staate konstituiert und vermöge der Verfassung die einzelnen Funktionen auf verschiedene Träger übertragen, u. a. auf einen erblichen Faktor der Staatsgewalt, den Monarchen. Der König erscheint hier als eines von mehreren Organen des mit dem Volke identischen Staates. Er regiert nur kraft der Verfassung und durch sie berufen. Er hat daher, wie der belgische Art. 78 ausdrücklich hervorhebt, keine anderen Rechte, als die ihm Verfassung oder besondere Verfassungsgesetze ausdrücklich zuweisen. Das ist die **parlamentarische Monarchie** auf der Grundlage der **Volkssouveränetät** nach belgischem Typus.

So ist es in Deutschland nicht. Trotz alles Einflusses des Naturrechts und des modernen Radikalismus hat sich der Grundsatz der Volkssouveränetät in Deutschland nie durchsetzen können. Er hätte der ganzen geschichtlichen Entwicklung der deutschen Einzelstaaten widersprochen. Die deutschen Einzelstaaten waren lediglich Schöpfungen ihrer Dynastien, die alle Rechte der Staatsgewalt in ihrer Hand vereinigten. Und die Kontinuität der Rechtsentwicklung ist

in Deutschland nie durch revolutionäre Ereignisse durchbrochen worden, die die Summe der Gewalt in ein souveränes Volk gelegt hätten. Die deutschen Staaten ruhen daher auf dem **monarchischen Prinzipe**, wonach alle Rechte der Staatsgewalt in der Person des Monarchen vereinigt sind, jedes staatliche Recht und jede staatliche Pflicht in letzter Linie zurückgeht auf die physische Person des Monarchen.

Daran hat auch der Übergang zum **konstitutionellen Systeme nichts geändert.** Die Verfassungsurkunden finden ihren Rechtsgrund in dem Gesetzgebungsrechte des bis dahin meist absoluten Monarchen. Er regiert nicht kraft der Verfassung, wenn auch an ihre Schranken gebunden, sondern die Verfassung besteht kraft seines Willens. Er hat daher nicht nur die ihm verfassungsmäßig oder gesetzlich ausdrücklich beigelegten Befugnisse, sondern kann alle Rechte der Staatsgewalt frei betätigen, hinsichtlich deren er in der Ausübung nicht beschränkt ist. Die **Vermutung** spricht **für das freie Recht des Monarchen.**

Verkörpert sich aber in dem Monarchen die höchste Staatsgewalt und findet die Verfassung in seinem Willen den Rechtsgrund ihres Bestehens, so entsteht das Problem, **wie** der Monarch **an verfassungsmäßige Schranken** gebunden sein kann. Der oft angeführte Satz des alten englischen Juristen Bracton: Rex debet esse sub lege, quia lex facit regem, trifft für uns das Wesen der Sache nicht, weil das Verhältnis von König und Verfassungsurkunde für uns das umgekehrte ist.

Indem alle Rechte der Staatsgewalt in der Person des Monarchen vereinigt sind und bleiben, sind alle verfassungsmäßigen Schranken nur solche der Ausübung des monarchischen Rechts, z. B. in der Gesetzgebung durch Zustimmung der Volksvertretung, in der Rechtsprechung durch Ausübung seitens unabhängiger Gerichte. Von diesen verfassungsmäßigen Schranken, die er sich selbst gesetzt, kann der Monarch sich selbst jederzeit auch wieder befreien, jedoch nur in den nunmehr bestehenden verfassungsmäßigen Formen, d. h. unter Zustimmung der Volksvertretung in den erschwerten Formen der Verfassungsgesetzgebung. Indem in der Volksvertretung ein selbständiger Faktor der Staatsgewalt berufen wird,

gestalten sich die **verfassungsmäßigen Schranken** zu dauernden. Aber sie sind und bleiben **Selbstbeschränkungen** der im Monarchen verkörperten höchsten Staatsgewalt.

Daß der **Monarch** als Inhaber der höchsten Staatsgewalt rechtlich **unverantwortlich** und unverletzlich ist, versteht sich nach dem monarchischen Prinzipe von selbst, da jede Verantwortlichkeit eine höhere Gewalt voraussetzt, die zur Verantwortung zieht. In den Staaten der Volkssouveränetät muß daher die monarchische Unverantwortlichkeit ausdrücklich gewährleistet werden, sie wird zum Teil, z. B. vom Bonapartismus, absichtlich abgelehnt. Die deutschen Verfassungsbestimmungen über Unverantwortlichkeit sind an sich überflüssig und erklären sich aus der Rezeption fremden Rechts. Der Monarch kann daher nie strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Aber auch eine privatrechtliche Ersatzpflicht ist ausgeschlossen. Nur in seinen privatwirtschaftlichen Beziehungen unterwirft sich der Monarch kraft der Fiktion, Untertan zu sein wie jeder andere, der Privatrechtsordnung und der Rechtsprechung der Gerichte.

Vielfach verfassungsmäßig ausgeschlossen oder beschränkt ist, daß der Monarch gleichzeitig die **Regierung eines anderen Staates** übernimmt. In Preußen kann nach Art. 55 VU. der König ohne Einwilligung beider Kammern nicht zugleich Herrscher fremder Reiche sein (Bestrittener Fall: Erwerb des Herzogtums Lauenburg 1865 ohne Einverleibung in Preußen). In Bayern wird (VU. Tit. II § 6) die Einsetzung eines Vizekönigtums verlangt, wenn die Krone an die Gemahlin eines auswärtigen größeren Monarchen gelangt.

§ 5. Die Formen der Regierung, insbesondere die Ministerverantwortlichkeit.

Der **Monarch** ist **unverantwortlich**. Das englische Recht hat dafür die Rechtsparömie: The king cannot do wrong. Daß der König in der Tat kein Unrecht tun könnte, wird aber durch die ganze englische Geschichte widerlegt (vgl. z. B. Shakespeare, Richard III, Akt 1, Szene 1 usw.). Es handelt sich nur um eine

Präsumtion, gegen die ein rechtlicher Gegenbeweis unzulässig ist. Der Monarch kann tatsächlich Unrecht tun, sich mit seinem privaten Willen gegen den in ihm verkörperten Staatswillen auflehnen, z. B. die verfassungsmäßigen Schranken verletzen. Es muß daher ein Mittel geben, den unverantwortlichen Monarchen zur Beobachtung der verfassungsmäßigen Schranken zu nötigen. Dieses Mittel glaubt man nach englischem Vorbilde gefunden zu haben in der **Ministerverantwortlichkeit.**

Der Monarch ist unverantwortlich und unverletzlich. Aber alle Regierungsakte bedürfen zu ihrer Gültigkeit der **Gegenzeichnung** eines Ministers, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Ohne die Gegenzeichnung handelt es sich um die rechtlich gleichgültige und nicht zu beachtende Erklärung des Monarchen als Privatmanns. Durch die Gegenzeichnung wird die Erklärung legalisiert zum Regierungsakte.

Wie kommen nun die Minister dazu, die Verantwortlichkeit zu übernehmen? Man hat behauptet, jede Schuld erfordere eine Sühne. Da die Schuld des Monarchen in ihm wegen seiner Unverantwortlichkeit nicht gesühnt werden könne, seien die Minister dazu auserkoren. Diese Prügelknaben-Theorie übersieht den notwendigen Zusammenhang zwischen Schuld und Sühne. Montesquieu meint dagegen, der Monarch sei immer von den besten Absichten beseelt, nur die schlechten Ratgeber seien schuld, wenn er Unrecht tue, deshalb müßten sie büßen. Das ist statt wirklicher Schuld präsumierte Schuld, überdies trifft die günstige Vermutung für den Monarchen nicht immer zu, wie wiederum Richard III. zeigt. Benjamin Constant will den Ministern die Exekutive, dem Monarchen nur ein pouvoir modérateur geben, kraft dessen er überhaupt nichts, also auch kein Unrecht tun kann, die Minister würden dann ihre eigenen Regierungshandlungen vertreten. Das widerspricht den Grundlagen des monarchischen Prinzips. Der Monarch ist und bleibt unverantwortlich. Aber die Minister haben die Regierungsakte zu legalisieren. Wenn sie das rechtswidrig tun, machen sie sich verantwortlich und haben dieses **ihr Verschulden** zu vertreten.

Doch die Notwendigkeit ministerieller Gegenzeichnung und da-

durch bedingter Verantwortlichkeit ist nicht ausnahmslos. Sie gilt zunächst nur für **Regierungsakte**, also dispositive Willenserklärungen des Monarchen. Sonstige Erklärungen, wie Tischreden usw., so politisch bedeutsam sie sein mögen, werden durch die Ministerverantwortlichkeit nicht gedeckt. Aber auch Regierungsakte bedürfen der Gegenzeichnung nur, soweit sie **nach außen** hervortreten, nicht soweit sie innerhalb des Verwaltungsorganismus bleiben. Anweisungen des Monarchen z. B. an einen Minister, können von diesem nicht im voraus gegengezeichnet sein, und auch die spätere Veröffentlichung eines solchen Erlasses ändert daran nichts. Endlich sind zweierlei Regierungsakte von der Notwendigkeit der Gegenzeichnung **ausgenommen**. Akte der **Kommandogewalt** bedürfen der Gegenzeichnung nicht, weil sie der Natur des militärischen Kommandos widersprechen würde. In Preußen rechtfertigte man dies damit, daß Art. 46 VU. dem Monarchen ausdrücklich den Oberbefehl über das Heer beilegt. Der Monarch ist außerdem als Inhaber des **landesherrlichen Kirchenregiments** Haupt einer vom Staate verschiedenen Rechtsgemeinschaft und hat sich hier nach den eigentümlichen Ordnungen der Kirche zu richten. Deshalb bedürfen Akte des landesherrlichen Kirchenregiments der ministeriellen Gegenzeichnung nicht.

Ist nun die Verantwortlichkeit bloß eine rechtliche für die Rechtmäßigkeit oder auch eine politische für die Zweckmäßigkeit?

Die **politische Verantwortlichkeit** der Minister gegenüber dem Parlamente wurde in England unter Karl II. in dem Falle Danby anerkannt mit dem Grundsatze, daß der Minister hafte für „honesty, justice and utility“. In den parlamentarischen Staaten ist sie verwirklicht in der Form des parlamentarischen Ministerwechsels je nach der Mehrheit der zweiten Kammer. Die deutschen Volksvertretungen haben trotz aller Bemühungen, namentlich in Preußen während der Konfliktszeit, das parlamentarische System nie durchsetzen können. Allerdings werden Ministerium und Volksvertretung sich gelegentlich der Etatsberatung, bei Interpellationen und anderweitig über schwebende Fragen zu verständigen suchen, die Minister werden Rede und Antwort stehen. Doch die Volksvertretung hat kein Mittel, die politische Verantwortlich-

keit zu verwirklichen. Politisch verantwortlich ist ein Minister nur dem Monarchen.

Für Durchführung der **rechtlichen Ministerverantwortlichkeit** hatte man in England die Erfahrung gemacht, daß die ordentliche Strafrechtspflege versagte gegenüber den höchsten Räten der Krone, und deshalb ein Sonderverfahren vor dem Oberhause mit Anklagerecht des Unterhauses durchgeführt. Dies haben die kontinentalen Verfassungen mannigfach nachgeahmt.

In **Preußen** sollten nach Art. 61 VU. die Minister durch jede der beiden Kammern angeklagt werden können wegen der Verbrechen der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrats. Zur Entscheidung war berufen der oberste Gerichtshof der Monarchie. Die näheren Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, das Verfahren und die Strafen blieben einem besonderen Gesetze vorbehalten.

Dieses **Ministerverantwortlichkeitsgesetz** ist bisher **nicht ergangen** und kann auch nicht mehr ergehen wegen der Gestaltung des Reichsrechts, das nach Art. 2 RV. dem Landesrechte vorgeht. Denn die Strafen für die genannten Verbrechen, das Verfahren und das zuständige Gericht stehen jetzt kraft gemeinen Rechts fest. Seinen obersten Gerichtshof hat Preußen überdies seit 1879 aufgegeben.

Trotzdem steht die Ministerverantwortlichkeit nicht bloß auf dem Papiere. Das **gewöhnliche Strafverfahren** genügt trotz des Anklagemonopols der Staatsanwaltschaft, um auch einen Minister, der eine strafbare Handlung begangen hat, zur Verantwortung zu ziehen. Außerdem steht jedem, der sich vermögensrechtlich geschädigt glaubt, die Geltendmachung des **Ersatzanspruchs** offen. Die volle Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte läßt eine Ausnahmegerichtsbarkeit entbehrlich erscheinen.

Möglich und durch das Reichsrecht nicht behindert wäre die Ausgestaltung der Ministerverantwortlichkeit als eine besondere **Disziplinargerichtsbarkeit**, die neben dem ordentlichen Strafverfahren einhergeht und mit der Dienstentlassung als äußerster Strafe. Für Preußen wäre das freilich nicht das von der VU. gewollte und könnte nur im Wege der Verfassungsänderung durch-

geführt werden. Es wäre aber auch überflüssig, da kein in einem unparteilichen Strafverfahren verurteilter Minister sich in seinem Amte halten könnte.

Wohl aber haben eine Reihe anderer Einzelstaaten ihre Ministerverantwortlichkeit als disziplinare mit einem Anklagerechte der Kammern und vor einem Staatsgerichtshofe ausgestaltet, so in Bayern vor dem obersten Landesgerichte unter Zuziehung von Geschworenen, in Hessen dem Oberlandesgerichte, in Sachsen, Württemberg und Baden einem besonderen Staatsgerichtshofe. Auch diese disziplinare Ausgestaltung der Ministerverantwortlichkeit ist ohne praktische Bedeutung.

§ 6. **Ehren- und Vermögensrechte.**

1. **Ehrenrechte.** Der Monarch führt den monarchischen **Titel** mit den entsprechenden Prädikaten. Während in den Staaten der Volkssouveränetät die Neigung besteht, den Titel vom Volke zu entnehmen, ist er in Deutschland durchweg vom Lande hergeleitet. Dabei wird aber regelmäßig dem Umstande, daß die heutigen deutschen Einzelstaaten Einheitsstaaten sind, nicht hinreichend Rechnung getragen, sondern in dem vollen Titel finden alle geschichtlichen Gebiete Erwähnung, aus denen sich der Staat zusammensetzt. In Preußen wird unterschieden der große Titel mit Aufzählung aller Gebiete, der mittlere mit Aufzählung der wichtigeren und einem „2c.“ und der gewöhnlich gebrauchte kleine eines Königs von Preußen mit zwei „2c.“. Dem staatsrechtlichen Zustande der Gegenwart entspricht der Titel in Württemberg.

Mit dem Titel verbindet sich der Zusatz **„von Gottes Gnaden“**, ursprünglich in der fränkischen Zeit als Zeichen der Demut gebraucht. Staatsrechtlich bedeutet er nicht irgend ein göttliches Recht der Monarchie, sondern ihre Unabhängigkeit von jeder höheren irdischen Gewalt. Daher denn auch in den Staaten der Volkssouveränetät die charakteristische Gegenformel: „von Gottes Gnaden und durch den Willen der Nation“.

Dem monarchischen Titel entspricht das **Wappen**. Auch hier besteht aus der Zeit der Gesamtstaatsbildung die Berücksichtigung

der einzelnen geschichtlichen Gebiete, daher in Preußen ein großes, mittleres und kleines Wappen. Letzteres, der preußische Adler, wird gewöhnlich gebraucht.

Dazu kommen die Insignien, Fürbitte im Kirchengebete und Landestrauer beim Ableben.

Der Monarch hat endlich einen **Hofstaat.**

In den geschichtlichen Gebieten bestehen meist noch einzelne **Erbämter,** die im erblichen Besitze von bestimmten alten Ministerialenfamilien sind und jetzt irgendwelche Bedeutung nicht mehr haben. In Preußen im geschichtlichen Sinne sind die vier großen Landesämter des Landhofmeisters, Oberburggrafen, Obermarschalls und Kanzlers zu erwähnen, die, aus den Großgebietigern des deutschen Ordens und nach der Säkularisation den Regimentsräten oder Oberräten hervorgegangen, mit ostpreußischen Adligen nicht erblich besetzt werden und zur Mitgliedschaft des Herrenhauses berechtigen.

Der **moderne Hofstaat,** auf dessen Entwicklung erst burgundisch-spanische, dann französische Einflüsse einwirkten, ist einheitlich für den ganzen Staat. Er dient der äußeren Repräsentation der Monarchie und damit staatlichen Zwecken. Aber seine Mitglieder sind nicht Staatsbeamte, sondern Hofbeamte und stehen als solche in einem privatrechtlichen Dienstverhältnisse zum Monarchen, der sie auch aus eigenen Mitteln besoldet.

2. **Vermögensrechte. Im Patrimonialstaate** waren **Hof- und Landesverwaltung** noch **ungetrennt.** Der Landesherr bestritt die Kosten beider aus den Erträgen des Kammergutes, den vom Reiche verliehenen Regalien und ausnahmsweise den von den Ständen bewilligten Steuern. Die Frage nach der rechtlichen Natur der Domänen, ob Privateigentum der landesherrlichen Familie oder Staatseigentum, konnte daher gar nicht aufgeworfen werden, da beides noch zusammenlief.

Erst die Bedürfnisse des **modernen Staates** machten eine **Auseinandersetzung** erforderlich, und zwar zuerst in Preußen. Indem das Edikt vom 13. August 1713 die Domänen für unveräußerlich erklärte zugunsten des Regierungsnachfolgers, lag damit ihre Anerkennung als Staatseigentum ausgesprochen, eine Folgerung,

die das ALR. II, 14 § 11 ausdrücklich zieht. Kraft seines Verfügungsrechts über die Staatseinnahmen, entnahm der König aus den Domänenerträgen bestimmte Summen für seine und die prinzlichen Hofhaltungen.

Dieser Betrag wird durch Verordnung vom 17. Januar 1820 gesetzlich festgestellt auf 2500000 Tlr. in Gold. Dieser als **Kronfideikommißfond** oder Krondotation bezeichnete Unterhalt der königlichen Familie sollte alljährlich von den Domäneneinnahmen im voraus in Abzug gebracht werden, so daß diese im Etat nur in dem um die Krondotation verminderten Betrage erschienen. Das ist durch die VU. Art. 59 aufrecht erhalten. Die Krondotation hat später Erhöhungen erfahren durch die Gesetze vom 30. April 1859, vom 27. Januar 1868 wegen des Erwerbes der neuen Provinzen und vom 20. Februar 1889 wegen der erhöhten Repräsentationskosten des Kaisertums. Die Krondotation beträgt daher jetzt 15500000 Mk., wozu das ursprüngliche Goldagio von 73000 Tlrn. kommt. Diese späteren Erhöhungen konnten zunächst nicht auf die Domänen radiziert werden, da letztere im Jahre 1820 im übrigen den Staatsgläubigern verpfändet waren. Sie mußten daher im Etat als Ausgabe erscheinen. Erst nach Abtragung der alten Staatsschulden werden auch sie von den Domäneneinnahmen im voraus in Abzug gebracht. Die Verteilung innerhalb der königlichen Familie ist Sache des Königs.

In den **anderen deutschen Staaten** ist man entweder dem preußischen Vorbilde gefolgt und hat die Domänen gesetzlich für Staatseigentum erklärt, oder man hat sie zwischen dem Staate und der landesherrlichen Familie geteilt oder sie der landesherrlichen Familie als Privatfideikommiß überlassen gegen die Verpflichtung eines alljährlichen Zuschusses zu den staatlichen Verwaltungskosten oder ohne solche. Die größeren Staaten haben im allgemeinen die Domänenfrage im staatlichen Sinne gelöst, die Kleinstaaten im Interesse der landesherrlichen Familie.

Soweit die Domänen als Staatseigentum anerkannt sind, mußte für die landesherrliche Familie eine Dotation gewährt werden entweder dauernd oder für die Regierungszeit des Monarchen, entweder für die ganze Familie oder für die einzelnen Mitglieder.

Geldrenten, die einzelne Familienmitglieder zu beanspruchen haben, bezeichnet man als **Apanagen**, Ausstattungen in Grundbesitz als **Paragien**. Beide sind Ersatz des ursprünglichen Teilungsanspruchs in Land und Leute und werden daher im Zweifel erst mit dem Tode des Vaters fällig.

Für die Krondotation ist vielfach, jedoch nicht in Preußen, die Bezeichnung **Zivilliste** üblich. Die Bezeichnung stammt aus England, weil hier der König nach der 1690 getroffenen Regelung aus seinen ordentlichen Einnahmen außer den Kosten des Hofhaltes auch die der Zivilämter nach Maßgabe einer beigefügten Liste (daher Zivilliste) zu bestreiten hatte, während die Kosten für Heer und Flotte auf die vom Parlamente bewilligten Subsidien fielen (vgl. Macaulay, History of England, Tauchnitz edition, Bd. 5, S. 223). Später hat man in England die Kosten des Zivilstaatsdienstes auf den Parlamentsetat übernommen. Die Einnahme, aus der nur noch die Kosten des Hofhaltes zu bestreiten sind, heißt aber noch Zivilliste wie lucus a non lucendo. Was in England eine gewisse geschichtliche Berechtigung hat, wird aber mit der Übertragung auf kontinentale Verhältnisse völlig sinnlos.

Der **Landesherr** wie die Mitglieder seines Hauses können auch noch **privates Vermögen** oder **Einkommen** haben. In Preußen besteht das der Krone zustehende Hausfideikommiß, 1733 von Friedrich Wilhelm I. begründet, und das von Friedrich Wilhelm III. begründete königlich-prinzliche Hausfideikommiß für nachgeborene Prinzen. Privater Grundbesitz des Königs, über den dieser nicht testamentarisch verfügt, fällt in Preußen mit seinem Tode an den Staat.

§ 7. Die Thronfolge.

Mit der anerkannten Vererblichkeit der deutschen Landeshoheit geriet diese in den Bannkreis des **privaten Erbrechts**. Land und Leute wurden als ererbtes Familiengut geteilt. Auch als die Hausgesetze gegen dieses Teilungswesen einschritten, änderte sich der Charakter der Vererbung nicht. Noch J. J. Moser sagt, alle Hausgesetze hätten einen einzigen finem, die Erhaltung des Lustres

der landesherrlichen Familie. Im Interesse des Familienglanzes sollte das Familiengut in einer Hand gehalten werden wie beim niederen Adel durch die Fideikommisse. Die aus diesem Grunde eingeführte Individualsukzession war und blieb aber privates Erbrecht.

Für die Gegenwart steht die **Unteilbarkeit des Staatsgebietes verfassungsmäßig** fest. Nach dieser Richtung bedarf man die Krücke der Hausgesetze nicht mehr. Wohl aber sind ihre Bestimmungen über Thronfolgerecht und Thronfolgeordnung, zum Teil in die Verfassungsurkunden übernommen, geltendes Recht geblieben.

Der moderne Staat hat ferner die dem Patrimonialstaate eigentümliche Durchdringung und Zersetzung aller öffentlichen Verhältnisse durch das Privatrecht beseitigt und damit auch die **Thronfolge** zu einer rein **staatsrechtlichen** Einrichtung ausgebildet. Während die Staatsrechtslehre noch bis über die Mitte des 19. Jahrhunderts die Thronfolge aus dem Privatrechte oder wenigstens mit privatrechtlichen Analogien erklärte, ist sie jetzt rein öffentlichrechtlich zu erfassen.

Das **Wesen der Thronfolge** ergibt sich aus dem der erblichen Monarchie. Nach dem monarchischen Prinzipe sind alle Rechte der Staatsgewalt in der Person des Monarchen verkörpert derart, daß jedes staatliche Recht und jede staatliche Pflicht in letzter Linie zurückgeht auf die physische Person des Monarchen. Dadurch setzt sich aber das monarchische Prinzip in Widerspruch mit der Unvollkommenheit menschlichen Lebens, mit seiner kurzen Dauer. Gewiß sind auch die Staaten nicht unsterblich. Doch ihre Lebensdauer bemißt sich nach Jahrhunderten, ja nach Jahrtausenden, während dem menschlichen Leben eine kürzere Zeitspanne gesetzt ist. Es muß also ein Mittel geben, die längere Lebensdauer des Staates in Übereinstimmung zu bringen mit der kürzeren des Monarchen, in dem sich der Staat verkörpert. Das geschieht durch die Thronfolge.

Die **Thronfolge bedeutet** daher das Recht des Regierungsnachfolgers, die Staatspersönlichkeit des Regierungsvorgängers fortzusetzen. Vorgänger und Nachfolger sind nur als physische Menschen verschieden, staatsrechtlich sind sie eine und dieselbe Staats-

persönlichkeit des Monarchen. Die alte französische Monarchie hatte dafür, indem sie das politische Wesen des Staates weit früher und entschiedener ergriff als der deutsche Patrimonialstaat, die treffende Rechtsparömie: „Le roi est mort, vive le roi.“ Der König als physischer Mensch ist der menschlichen Sterblichkeit unterworfen und ist wirklich gestorben, der König als Staatspersönlichkeit stirbt nicht, es sei denn mit dem Staate, der sich in ihm verkörpert.

Mit der staatsrechtlichen Auffassung der Thronfolge erledigen sich auch die Streitfragen, die bis in die neueste Zeit die staatsrechtlichen Kompendien erfüllten.

Hierher gehört die Frage der **Haftung des Regierungsnachfolgers** für die Handlungen des Regierungsvorgängers. So lange man Land und Leute als ererbtes Familiengut betrachtete, das landesherrliche Haus als Obereigentümer, den jeweiligen Landesherren als Untereigentümer und Nießbraucher, durfte der Landesherr am Staate als dem Familiengute ohne Zustimmung der Agnaten keine wesentlichen Veränderungen vornehmen, oder der Regierungsnachfolger war nicht daran gebunden. Von diesem Standpunkte aus beging 1837 König Ernst August von Hannover seinen berüchtigten Verfassungsbruch, indem er die von seinem Vorgänger erlassene Verfassungsurkunde außer Kraft setzte. Für die Gegenwart ist die Frage erledigt. Regierungsvorgänger und Regierungsnachfolger bilden eine und dieselbe staatsrechtliche Persönlichkeit des Monarchen. Der Nachfolger ist also an die Handlungen seines Vorgängers genau ebenso gebunden, als wenn es seine eigenen wären, und kann sie nur unter denselben Voraussetzungen und in denselben Formen außer Kraft setzen wie seine eigenen.

Eine zweite Frage ist die der **Sonderung der Staatsverlassenschaft von der Privatverlassenschaft**. Auch sie ist nur möglich bei Auffassung der Thronfolge als eines Erbrechts. Das gemeine Recht wandte hier die Grundsätze des lombardischen Lehnrechts über die Trennung des Lehns vom Allode an. Bei der staatsrechtlichen Auffassung der Thronfolge gibt es keine Staatsverlassenschaft, sondern nur einen Übergang der monarchischen

Staatspersönlichkeit von einem Menschen auf den andern. Es kann tatsächlich im einzelnen Falle zweifelhaft sein, ob eine Sache dem Staate gehört oder dem Könige als Privatmann. Das ist aber während seines Lebens ebensowohl möglich wie im Falle der Thronfolge. Eine Sonderung von zwei verschiedenen Verlassenschaften findet nicht statt.

Eine neuerdings viel erörterte Frage ist es endlich, ob die **Thronfolge** in den verfassungsmäßigen Formen **ohne Zustimmung der Agnaten geändert** werden kann.

Man hat diese **Berechtigung des Staates geleugnet** vom Standpunkte des **göttlichen Rechts** der Monarchie. Stützt sich die Thronfolge auf göttliches Recht, so ist dieses selbstverständlich der Änderung durch menschliche Satzung entzogen. Diese Auffassung ist weniger in Deutschland als in England unter den Stuarts, in Frankreich und Spanien unter den Bourbonen vertreten und seit dem Wiener Kongresse als Legitimitätsprinzip bezeichnet worden. Allein ein solches göttliches Recht gibt es nicht, und alles Recht ist als menschliche Ordnung der geschichtlichen Entwicklung unterworfen. In England ist seit der Revolution von 1688 die Verteidigung des göttlichen Rechts für Hochverrat erklärt, und die spanischen Karlisten stützten sich als auf vermeintlich göttliches Recht auf eine Ordnung, die erst seit der Thronbesteigung der Bourbonen im Gegensatze zum alten Landesrechte eingeführt war.

Zu **leugnen** war ferner die **Berechtigung** des Staates vom **patrimonialstaatlichen Standpunkte.** Denn wenn Land und Leute ererbtes Familiengut, der Landesherr nur der jeweilige Vertreter seiner Familie war, so konnte er über die Vererbung des Familiengutes um so weniger einseitig ohne Zustimmung der Agnaten Anordnungen treffen, als die Agnaten als reichsunmittelbare gar nicht seiner Gewalt unterworfen waren. Der Patrimonialstaat ist gefallen, auch die Mitglieder des landesherrlichen Hauses sind jetzt Untertanen. Damit kann man auch von diesem Standpunkte aus ein unentziehbares Recht der Agnaten nicht mehr verteidigen.

Endlich soll die **Thronfolge** ein **Organisationsprinzip** des Staates sein, die Voraussetzung des monarchischen Rechts, so daß

der Monarch nicht über sich selbst hinaus könne. Allein auch Organisationen unterliegen dem Wandel der Dinge, und der Monarch ist die Verkörperung seines Staates, so daß er in den verfassungsmäßigen Formen auch den Nachfolger bindet.

Wie der moderne **Staat** rechtlich unbeschränkt und unbeschränkbar ist, so **kann** mit seinem Verfassungsrechte auch seine **Thronfolge ändern.** Freilich wird er gerade hier aus politischen Gründen taktvolle Zurückhaltung beobachten. Aber die Regelung kann auch politisch geboten sein, zumal wenn es sich um die verfassungsmäßige Festlegung bestrittenen Rechts handelt (Sachsen-Meiningen 1896, Versuch in Lippe 1897).

§ 8. Thronfolgerecht und Thronfolgeordnung.

Das **Thronfolgerecht** bezeichnet den **Kreis von Personen,** die überhaupt für die Thronfolge in Frage kommen können, die **Thronfolgeordnung** die **Reihenfolge**, in der die an sich berechtigten berufen werden.

1. Das **Thronfolgerecht** steht nach Geblütsrecht den Mitgliedern des landesherrlichen Hauses zu. Es ist daher abhängig von der **Zugehörigkeit zum landesherrlichen Hause.** Diese Zugehörigkeit beruht auf einer Reihe von einzelnen Erfordernissen.

a) **Abstammung vom ersten Erwerber.** Das ältere deutsche Recht erforderte Abstammung vom letzten Inhaber, weshalb z. B. bei Teilungen, wenn man sich nicht durch Belehnungen zur gesamten Hand geschützt hatte, die Teilstücke beim Aussterben der betreffenden Linien dem Gesamthause verloren gehen konnten (Askanier in Brandenburg und Sachsen). Die Abstammung vom ersten Erwerber als Erfordernis hat durch das lombardische Lehnrecht mit der Rezeption der fremden Rechte in Deutschland Eingang gefunden. Erfordert wird Abstammung vom ersten Erwerber des Stammgebietes, an das sich die späteren Erwerbungen anschließen. Daß jemand vom ersten Erwerber des gesamten derzeitigen Staatsgebietes abstammt, ist nicht erforderlich. In Preußen bedarf es also der Abstammung von Kurfürst Friedrich I. als dem ersten Erwerber der Mark Brandenburg. Deshalb haben trotz

der genealogisch nachgewiesenen Familieneinheit die Mitglieder des fürstlichen Hauses Hohenzollern kein Thronfolgerecht in Preußen, wohl aber besaßen solches die fränkisch-brandenburgischen Hohenzollern auf das Gebiet der schwäbischen.

b) **Eheliche Abstammung.** Ausgeschlossen sind alle rechtlichen Ersatzmittel der Ehelichkeit. Hierher gehört die Adoption, durch die mehrfach das römische Kaisertum sich fortpflanzte, und zu der auch der Bonapartismus neigte (die durch Kaiser Alexander I. angebotene Adoption der Prinzessin Radziwill in Preußen für unzureichend erachtet). Ausgeschlossen ist auch die Legitimation, sei es durch nachfolgende Ehe oder anderweitig. Stets zurückgewiesen wurden die sog. Mantelkinder. Die Streitfrage wegen der Kinder aus Gewissensehen, bei denen der Landesherr als Inhaber des landesherrlichen Kirchenregiments sich selbst von dem Erfordernisse der kirchlichen Trauung dispensiert hatte, hat seit der notwendig standesamtlichen Form, von der es keine Dispensation gibt, ihre Bedeutung verloren.

c) **Hausgesetzlich gültige Ehe.** Hierin liegen die beiden Erfordernisse der Ebenbürtigkeit und des hausgesetzlichen Konsenses.

α) Das Erfordernis der **Ebenbürtigkeit** hat sich seit dem 13. Jahrhundert entwickelt in dem Grundsatze: Der Herrenstand heirate nur im Herrenstande. Hieran hat der hohe Adel Deutschlands festgehalten. Das Hausrecht beruht teils auf Hausobservanz wie in Preußen, teils auf hausgesetzlicher Regelung.

In Preußen gelten als ebenbürtig die Mitglieder anderer regierenden Häuser, die einen erblichen Thron inne haben. Daß letztere selbst einer alten Adelsfamilie angehören, ist nicht notwendig (Bernadotte, Karageorgiewitsch). Der Verlust des erblichen Thrones hebt die Ebenbürtigkeit nicht auf (Bourbon-Orleans, Bonaparte). Daher sind nach ausdrücklicher Bestimmung der deutschen Bundesakte Art. 14 Nr. 1 die ehemals reichsfürstlichen und reichsgräflichen Häuser, d. h. diejenigen, die zur Zeit des alten Reiches Reichsunmittelbarkeit, Landeshoheit und Reichsstandschaft besaßen, auch weiter als ebenbürtig zu betrachten, ebenso die Depossedierten von 1866. Dagegen sind nicht ebenbürtig Familien, deren Mitglieder einmal einen Wahlthron inne hatten, wie polnische Adels-

familien und Verwandte eines Papstes, ebensowenig reichsgräfliche Personalisten (Gräfin Harrach nur morganatische Gemahlin Friedrich Wilhelms III.). Auch ausländischer hoher Adel ist nicht ebenbürtig (Lady Craven aus der englischen Peersfamilie Berkeley morganatische Gemahlin des letzten Markgrafen von Ansbach-Bayreuth Karl Alexander, beabsichtigte Ehe des späteren Königs Wilhelms I. mit Prinzessin Radziwill).

Auf demselben Standpunkte wie das preußische Königshaus stehen im allgemeinen alle **altfürstlichen Häuser**, d. h. diejenigen, die bereits vor 1583 zum Reichsfürstenstande gehörten. Nur das alte Gesamthaus Oldenburg machte durch laxe Ebenbürtigkeitsgrundsätze eine bemerkenswerte Ausnahme.

Dagegen wurde schon zur Zeit des alten Reiches anerkannt, daß die bloß **neufürstlichen** (seit 1583) und **reichsgräflichen Häuser** nicht so strenge Ebenbürtigkeitsgrundsätze hätten aufrecht erhalten können und sich mit dem niederen Adel der Frauen begnügten. Hierbei ist es geblieben, soweit das Recht des einzelnen Hauses nichts anderes bestimmt, wie noch neuerdings im lippeschen Thronfolgestreite anerkannt ist.

Dem **Auslande** mit Ausnahme von Österreich und Rußland, wo es seit Kaiser Paul rezipiert wurde, ist das deutsche Ebenbürtigkeitsrecht fremd. Daher können Widersprüche entstehen, wenn eine deutsche landesherrliche Familie einen ausländischen Thron inne hat, wie früher zwischen England und Hannover, jetzt zwischen England und Sachsen-Koburg-Gotha (Ehe des Prinzen von Wales für Sachsen-Koburg-Gotha unebenbürtig).

Das Ebenbürtigkeitsrecht trägt die Gefahr der Inzucht und Entartung der Herrscherhäuser in sich, erhebt aber andererseits die landesherrliche Familie über die sozialen Interessen der Untertanen.

β) Der **hausgesetzliche Konsens** des Landesherren als Familienhauptes war dem älteren gemeinen Rechte fremd, zumal die Familienglieder als Reichsunmittelbare nicht Untertanen des Landesherren waren, und ist wesentlich erst nach dem Vorbilde des Familienstatuts Napoleons I. in Deutschland in die Hausgesetze oder die Hausobservanz eingedrungen.

d) Die **Abstammung vom Mannsstamme** ist dem Lehen-

rechte entsprungen. Man bezeichnet das Erfordernis auch wohl als salisches Gesetz im Anschlusse an die Worte der Lex Salica 59 § 5: „De terra nulla in mulieres hereditas non pertinebit.“ Dieses salische Gesetz spielte namentlich in den englisch-französischen Kriegen des Mittelalters eine große Rolle (vgl. Shakespeare, Henry V., Akt 1, Szene 2). Nach diesem agnatischen Prinzipe bewirkt nur die durch Männer vermittelte Verwandtschaft die Zugehörigkeit zum Hause mit Thronfolgerecht, weibliche Mitglieder und deren Abkömmlinge (Kognaten) sind ausgeschlossen. Schon zur Zeit des alten Reiches waren aber einzelne Gebiete, wie Österreich, subsidiäre Weiberlehen, so daß beim Aussterben des Mannsstammes die Erbtochter (Maria Theresia), nicht die durch den Vorzug des Mannsstammes zuletzt übergegangene (Regredienterbin) folgte. Auch jetzt haben mehrere deutsche Staaten subsidiäre kognatische Thronfolge (Baden seit 1818 zugunsten der Regredienterbin und ihrer Abkommen, des fürstlichen Hauses Hohenzollern). In Preußen besteht die kognatische Thronfolge auch nicht subsidiär.

e) **Regierungsfähigkeit** war altes lehenrechtliches Erfordernis und für die Kurhäuser in der goldenen Bulle anerkannt, so daß Geisteskranke, Blinde oder sonst an schweren Gebrechen leidende Personen nicht thronfolgefähig waren. Das neuere Recht der deutschen Einzelstaaten hat, unter zweckentsprechender Ausgestaltung der Regentschaft, das Erfordernis allgemein fallen gelassen (Bayern seit 1886, Lippe von 1895—1905 geisteskranke Herrscher).

f) Bestimmtes **religiöses Bekenntnis** wird in Deutschland, anders als im Auslande, im allgemeinen nicht erfordert. Übervorsichtig erfordert die württembergische Verfassungsurkunde, daß der König zu einem der christlichen Bekenntnisse gehört, wodurch sie Juden vom Throne ausschließt.

2. Als **Thronfolgeordnung** können verschiedene Systeme in Betracht kommen. Denkbar wäre das **Seniorat**, wonach der älteste des Geschlechts folgt, wie nach dem ältesten germanischen Hausgesetze dem Testamentum Genserici, des Vandalenkönigs, und noch heute in der Türkei, oder das **Majorat**, wonach zunächst die Nähe des Verwandtschaftsgrades und unter gleich nahen Verwandten das Alter entscheidet, wie meist bei der gebundenen Erbfolge des

niederen Adels. Als die Hausgesetze in Deutschland eine Individualerbfolge einführten, schloß sich jedoch der hohe Adel dem Vorbilde des französischen Lehenrechts an, das die **Primogenitur** hatte.

Die **Primogenitur** oder Linealerbfolge **besteht** in dem Thronfolgerechte des ältesten Sohnes und nach seinem Fortfalle wieder seines ältesten Sohnes mit unbeschränktem Repräsentationsrechte bis in die entferntesten Grade, so daß erst nach vollständiger Erschöpfung der ältesten Linie die nächstfolgende berufen wird. Es kann daher trotz der entfernteren Verwandtschaft der Urenkel den Sohn oder Bruder des Verstorbenen ausschließen (Friedrich dem Großen folgte sein Neffe, nicht einer der überlebenden Brüder).

3. Nach Erschöpfung der ordentlichen Thronfolge können noch Fälle der **außerordentlichen Thronfolge** in Frage kommen.

Erbverbrüderungen, erwachsen auf dem Boden des Patrimonialstaates, sind Erbverträge unter mehreren landesherrlichen Häusern, wonach beim Aussterben des einen sein Gebiet ganz oder teilweise an den andern Vertragschließenden fallen soll. Das preußische Königshaus verdankt Erbverbrüderungen wichtige Erwerbungen. Ältere Erbverbrüderungen sind in Kraft geblieben, soweit sie mit dem Wesen des modernen Staates, insbesondere seiner Unteilbarkeit vereinbar sind, daher z. B. nicht der 1373 begründete, später mehrfach, zuletzt 1614 erneuerte Vertrag zwischen Sachsen, Hessen und Brandenburg, der Teilung erfordert, wohl aber der Wittstocker Vergleich von 1442, der Brandenburg das Thronfolgerecht in Mecklenburg gewährt.

Derzeit kann bei drohendem Erlöschen eines Hauses ein anderes durch **Verfassungsgesetz** berufen werden (Oldenburg 1905).

Auch die **subsidiäre kognatische Thronfolge** bildet einen außerordentlichen Fall.

§ 9. Der Regierungsantritt.

Im Patrimonialstaate war das Rechtsverhältnis zwischen Landesherren und Ständen ein wechselseitig bedingtes. Das prägte sich auch in den Formen des Regierungswechsels aus. Die Stände

leisteten die **Erbhuldigung** gegen Bestätigung der ständischen Privilegien. Auch die absolute Monarchie hielt an diesen Formen fest. In Preußen hat eine Erbhuldigung zuletzt 1840 in Königsberg und Berlin stattgefunden. Bei dem Regierungswechsel von 1861 ist darauf verzichtet unter Festhaltung des Rechts der Krone. Dem konstitutionellen Staate sind andere Formen eigen.

Thronfolge und **Regierungsantritt** verhalten sich zu einander wie **Recht** und dessen **Ausübung**. Vermöge der Thronfolge fällt die Krone dem Berechtigten von selbst, auch ohne sein Wissen und Wollen, auch wenn er regierungsunfähig ist, zu. Der Regierungsantritt bezeichnet den Beginn der Ausübung der monarchischen Regierung. Die Regierung antreten kann daher nur, wer regierungsfähig ist. Dieser Regierungsantritt vollzieht sich in gewissen äußeren Formen, die zum Teil verfassungsmäßig vorgeschrieben, zum Teil bloß üblich sind.

Verfassungsmäßig erfordert wird regelmäßig, für Preußen nach Art. 54 VU. in einer gemeinsamen Sitzung der beiden Häuser des Landtags, der **Eid** des neuen Monarchen auf treue und gewissenhafte Beobachtung der Verfassung. Die Ausübung der Regierung ist in Deutschland nur vereinzelt nach belgischem Vorbilde von der vorherigen Leistung des Verfassungseides abhängig (Sachsen-Koburg-Gotha und Oldenburg). Im übrigen, so in Preußen, ist es verfassungsmäßige Pflicht des Monarchen, den Eid zu leisten, aber die Unterlassung hindert ihn nicht an Ausübung der Regierung (König Friedrich III. 1888).

Vielfach genügt im Anschlusse an die alte Erbhuldigung eine urkundliche **Versicherung bei fürstlichem Worte**, die dem Landtage überreicht und dem Landtagsarchive einverleibt wird.

Herkömmlich ist eine **Proklamation** des neuen Monarchen „An mein Volk", worin er den Untertanen von seinem Regierungsantritte und den Absichten für seine Regierung Kenntnis gibt. Gegenzeichnung dieser Erlasse durch die Minister ist wenigstens in Preußen nicht üblich, auch nicht notwendig, da kein dispositiver Regierungsakt vorliegt.

Die **Krönung**, im Mittelalter allgemein als religiöse Weihe des Regierungsantritts üblich und in verschiedenen außerdeutschen

Staaten, wie England, Rußland, Skandinavien, noch jetzt hergebracht, findet in den deutschen Einzelstaaten im allgemeinen nicht statt. Nur in Preußen ist zweimal eine Krönung erfolgt, 1701 bei Begründung des Königtums und 1861 nach dem Übergange zum konstitutionellen Systeme.

§ 10. Der Verlust der Herrschaft.

Der **Tod** bedarf als selbstverständlicher Endigungsgrund keiner weiteren Erörterung.

Die **Abdankung** wird regelmäßig in taktvoller Zurückhaltung von den Verfassungsurkunden nicht erwähnt, ist aber zweifellos zulässig. Sie kann sich nur unbedingt oder zugunsten des Regierungsnachfolgers vollziehen. Durch sie wird die verfassungsmäßige Thronfolge eröffnet. Der abdankende Monarch tritt zurück in die Untertanen, und zwar die privilegierteste Klasse von ihnen, die Mitglieder des landesherrlichen Hauses. Er wird der Untertan seines Nachfolgers und sogar seiner Familiengewalt unterworfen. Doch behält er die monarchischen Titel und Prädikate, wenn er es will und nicht auch darauf verzichtet.

Zweifelhaft ist, ob die Herrschaft durch **Entsetzung** des Monarchen endigen kann. Geschichtlich möglich sind jedenfalls revolutionäre Ereignisse, welche der Herrschaft ein Ziel setzen. Das kommt aber hier nicht in Frage, da es sich dabei um eine Durchbrechung der Rechtskontinuität handelt. Es fragt sich nur, ob eine Absetzung als staatsrechtliche Einrichtung möglich ist.

Die Absetzung hat eine höhere Gewalt über den Monarchen zur Voraussetzung, welche ihn der Herrschaft entsetzt.

Die **Absetzung** ist daher möglich **im Staate der Volkssouveränetät** durch das souveräne Volk. Sie wird daher vom Bonapartismus, indem er die monarchische Unverantwortlichkeit ablehnt, als zulässig anerkannt. Für Deutschland kommt jedoch die Volkssouveränetät nicht in Frage.

Bedeutungsvoller war für Deutschland die **patrimoniale** Auffassung des Staates als ererbten Familienbesitzes, dessen Obereigentümer die Familie und dessen Untereigentümer und Nutz-

nießer der jeweilige Landesherr ist. Hier haben die **Agnaten** in ihrer Gesamtheit eine dem Landesherren übergeordnete Gewalt und können ihn wegen Mißwirtschaft **entsetzen.** Das ist Jahrhunderte hindurch in Deutschlands Rechtens gewesen. So haben die österreichischen Erzherzöge Rudolf II. abgesetzt. Nach der Verjagung Karls von Braunschweig (1830) forderte auf Preußens Antrag der Bundestag gegen Österreich und die Minderheit die welfischen Agnaten zum Einschreiten auf. Sie haben dann den Herzog Karl abgesetzt, und sein Bruder bestieg als Herzog den Thron. Und noch vor 1866 drohte Bismarck dem Kurfürsten von Hessen, er werde sich mit dessen Agnaten in Verbindung setzen. Mit dem Patrimonialstaate ist auch die Obergewalt der Agnaten über den Herrscher verschwunden.

In dem unverantwortlichen Monarchen verkörpert sich die höchste Staatsgewalt. Es gibt keine höhere Macht über ihm, die ihn zur Verantwortung ziehen könnte. Damit ist auch eine **Absetzung** des Monarchen in den Formen des Rechts **ausgeschlossen.**

§ 11. Regentschaft und Regierungsstellvertretung.

Der stark privatrechtliche Zug der deutschen Landeshoheit zur Zeit des **Patrimonialstaates** ließ auch die Vertretung des behinderten Landesherren unter dem privatrechtlichen Gesichtspunkte der **Vormundschaft** oder des **Auftrages** erscheinen. Erst der moderne Staat hat auch hier die Fesseln des Privatrechts abgestreift und die Vertretung zu einer rein öffentlichrechtlichen gestaltet. Damit sind auch die alten Namen eines Regierungsvormundes oder einer vormundschaftlichen Regierung hinfällig geworden.

1. Die **Regentschaft** hat zur **Voraussetzung** die volle staatsrechtliche **Handlungsunfähigkeit des Herrschers.** Diese ist einmal gegeben im Falle der Minderjährigkeit. Die Volljährigkeit beginnt meist mit vollendetem 18. Lebensjahre, das schon die goldene Bulle von 1356 für die Kurhäuser festsetzte. Vereinzelt findet sich ein anderes Großjährigkeitsalter, z. B. bei den sächsischen Ernestinern das 21. Die anderen Fälle der Regentschaft werden in den Verfassungen vielfach nicht erschöpfend aufgezählt, sondern taktvoll

nur in einer allgemeinen Formel angedeutet. So spricht die preußische VU. davon, daß der König minderjährig oder sonst dauernd behindert ist, die bayrische von einer Behinderung, für welche der König weder Vorsorge getroffen hat noch derzeit treffen kann. Zweifellos gehört hierher Geisteskrankheit. Aber auch Kriegsgefangenschaft, welche die persönliche Unabhängigkeit des Monarchen aufhebt, muß als Grund für Einsetzung einer Regentschaft betrachtet werden.

Die Regentschaft ist Ausübung der Herrschaft für den Herrscher.

Sie ist **Ausübung**. Das Recht der Herrschaft bleibt in vollem Umfange bei dem regierungsunfähigen Monarchen. Aber die Ausübung, die der Monarch nicht haben kann, geht statt seiner auf den Regenten über.

Die **Herrschaft** wird ausgeübt **in ihrer Gesamtheit** und in ihrem vollen Umfange, nicht bloß einzelne Herrschaftsbefugnisse. Unter dem Einflusse patrimonial-privatrechtlicher Ideen legen in dieser Beziehung einzelne Verfassungen dem Regenten gewisse Beschränkungen auf, so daß während der Regentschaft keine Verfassungsänderung zulässig ist, daß der Regent keine Lehen verleihen, Ämter nicht dauernd besetzen darf. Politisch erträglich sind solche Beschränkungen nur, wo dauernde Regierungsunfähigkeit vom Throne ausschließt, nicht, wo eine Regentschaft Menschenalter hindurch währen kann. Preußen kennt solche Beschränkungen nicht und hat daher die Regentschaft im rein staatsrechtlichen Sinne ausgestaltet.

Für den Herrscher wird die Regentschaft ausgeübt. Der Regent ist nicht im eigenen Namen tätig. Jeder Regierungsakt des Regenten trägt daher die Eingangsformel: „Im Namen Sr. Majestät des Königs. Wir ꝛc., Regent" oder ähnlich.

Welche **Stellung** ergibt sich nun daraus **für den Regenten?** Er ist nicht Herrscher. Denn das Herrscherrecht ist dem regierungsunfähigen Monarchen verblieben. Er ist aber auch nicht Untertan. Denn nicht dem ruhenden Herrscherrechte, sondern der lebendigen Betätigung der Herrschaft ist der einzelne untergeben. Der Regent bildet vielmehr mit dem Monarchen staatsrechtlich eine Person. Wie der Unvollkommenheit menschlichen

Lebens entsprechend die Staatspersönlichkeit des Monarchen sich in verschiedenen physischen Personen vermöge der Thronfolge fortsetzt, so wird hier eine andere menschliche Unvollkommenheit dadurch überbrückt, daß die Staatspersönlichkeit des Monarchen nach Recht und Ausübung sich auf zwei verschiedene physische Personen gleichzeitig verteilt. Mit Recht hat man daher die Regentschaft als eine unvollkommene Art der Thronfolge bezeichnet (v. Gerber).

Der **Regent** teilt daher auch die monarchische **Unverantwortlichkeit.** In Preußen besteht dafür die Formel, der Regent solle die Regierung führen in alleiniger Verantwortlichkeit gegen Gott, d. h. in staatsrechtlicher Unverantwortlichkeit.

Die patrimoniale Regierungsvormundschaft stand im Anschlusse an die durch die goldene Bulle für die Kurhäuser getroffenen Bestimmungen dem nächsten Agnaten zu. Nur vereinzelt hatte sich in einzelnen Kleinstaaten mit dem Eindringen des römischen Rechts auch eine vormundschaftliche Regierung der Mutter oder der väterlichen Großmutter vor dem **nächsten Agnaten** durchgesetzt. Der moderne Parlamentarismus nach belgischem Vorbilde trägt dagegen die Neigung in sich, den Regenten durch die Volksvertretung wählen zu lassen. Die deutschen Verfassungen nehmen im allgemeinen eine vermittelnde Stellung ein, indem sie grundsätzlich an der agnatischen Regentschaft festhalten, aber doch auch der Volksvertretung einen gewissen Einfluß einräumen und im Notfalle den Regenten durch sie wählen lassen. Typisch sind in dieser Hinsicht namentlich die Bestimmungen der preußischen VU. Art. 56 ff.

Liegt der Fall der Regentschaft vor, so hat sie der nächste regierungsfähige **Agnat** zu **übernehmen.** Er muß jedoch sofort die **Volksvertretung** berufen, die in gemeinsamer Sitzung beider Häuser über die Notwendigkeit der Regentschaft **beschließt.** Dieser Beschluß kann nie die Regentschaft begründen, sondern sie nur anerkennen. Denn indem der nächste Agnat den Landtag beruft, handelt er bereits in Ausübung der Regierungsgewalt als Regent. Nur wenn der Landtag die Notwendigkeit der Regentschaft nicht anerkennt, würde daraus für den nächsten Agnaten die Verpflichtung erwachsen, die übernommene Regentschaft sofort niederzulegen.

Ist **kein regierungsfähiger Agnat** vorhanden, und nicht schon vorher gesetzliche Fürsorge getroffen, so hat das Staatsministerium vorläufig die Regentschaft zu übernehmen. Der von ihm sofort zu berufende **Landtag** hat in diesem Falle nicht nur über die Notwendigkeit der Regentschaft zu beschließen, sondern auch, wiederum in vereinigter Sitzung beider Häuser, den Regenten **zu wählen.** Bis zu dessen Regierungsantritt führt das Staatsministerium die Regierung weiter.

Auch der Regent hat wie der Monarch den **Verfassungseid** in gemeinsamer Sitzung beider Häuser des Landtags zu leisten. Die Bestimmung des Art. 58 der preußischen VU., bis zu dieser Eidesleistung bleibe in jedem Falle das bestehende gesamte Staatsministerium für alle Regierungshandlungen verantwortlich, könnte zu der Annahme führen, als sei die Ausübung der Regierung durch den Regenten von der vorherigen Eidesleistung abhängig. Allein dies kann sich nur auf den gewählten Regenten beziehen, den die ursprüngliche Redaktion der VU. allein kannte, und bis zu dessen Regierungsantritt eine provisorische Regentschaft des Staatsministeriums besteht. Der agnatische Regent handelt bereits als Regent mit Berufung des Landtags, seine Regierungstätigkeit kann also nicht von der vorherigen Eidesleistung abhängig sein.

Die **Regentschaft endet**, wenn ihr Grund fortgefallen ist. Dieser Fortfall liegt ganz klar bei der Minderjährigkeit. Mit Beginn des Tages, an dem der Monarch die Großjährigkeit erreicht, hört die Regentschaft auf. In anderen Fällen sind Zweifel möglich, so z. B. wenn der angeblich geisteskranke Herrscher gesund zu sein behauptet. Entscheiden kann hier nicht ein solcher Anspruch, sondern nur das pflichtgemäße Ermessen des Regenten, ob er den Grund der Regentschaft für fortbestehend erachtet oder nicht.

Eine **unregelmäßige Form** der Regentschaft besteht in **Braunschweig.** Hier ist der Thronberechtigte nicht regierungsunfähig, sondern wird aus politischen Gründen nicht zum Throne zugelassen. Er wird daher gar nicht als Throninhaber anerkannt, andererseits auch sein Recht nicht geleugnet. Es ist eine Regentschaft „für den, den es angeht“, gewissermaßen zur Strafe für den Throninhaber.

In ähnlicher Weise war die letzte Regentschaft in **Lippe** (1905) bis zur endgültigen Entscheidung des Thronfolgestreites eine Vertretung des unbekannten Inhabers. Die Entscheidung des Streites ergab, daß der Regent die Regentschaft für sich selbst geführt hatte.

2. Die **Regierungsstellvertretung** wird regelmäßig in den Verfassungsurkunden nicht erwähnt, beruht aber auf zweifellosem **Gewohnheitsrechte** praeter legem, das sich aus der Zeit der absoluten Monarchie in die Gegenwart fortpflanzt. In Preußen sind Fälle dieser Art vorgekommen 1857—1859, 1878, 1887 und 1888. Aber auch in anderen Einzelstaaten sind sie nicht selten.

Voraussetzung der Regierungsstellvertretung ist, daß der **Monarch** noch in vollem Umfange **handlungsfähig** ist. Denn wäre er dies nicht, so müßte eine Regentschaft eintreten. Der Monarch fühlt sich aber in seiner Arbeitskraft geschwächt, so daß er das Bedürfnis hat, sich zu entlasten.

Die **Bestellung** des Vertreters beruht allein auf dem **Willen des Monarchen.** Wie er ihn ernennt, kann er die öffentlichrechtliche Vollmacht auch jederzeit widerrufen. Selbst eine Bestellung auf bestimmte Zeit, z. B. auf drei Monate, bedeutet nicht, daß der Vertreter während dieser Zeit ein unentziehbares Recht hätte, sondern daß die Vertretung nach dieser Zeit von selbst erlischt, wenn sie nicht verlängert wird. Doch der Monarch kann auch vorher jederzeit der Vertretung ein Ende setzen.

Die **Auswahl** der zu bestellenden Person ist allein **Sache des Monarchen.** Es wird schuldige Rücksicht gegen den Thronfolger sein, wenn möglich, diesen zu bestellen. Doch rechtlich notwendig ist es nicht. Auch die Gemahlin des Monarchen, selbst ein Minister kann mit der Stellvertretung beauftragt werden.

Den **Umfang** der Vertretung **zu bestimmen,** ist **Sache des Monarchen.** Die Vertretung kann sich auf Erledigung aller Regierungsgeschäfte erstrecken. Doch würde das immer noch nicht wie beim Regenten die Ausübung der Herrschaft in ihrer Gesamtheit sein. Denn dem Monarchen bleibt jederzeit das Recht, in die Regierung einzugreifen und einzelne Regierungshandlungen selbst vorzunehmen. Die Vertretung kann aber auch von Anfang an enger beschränkt sein, z. B. in dem preußischen Falle von 1888 auf die-

jenigen Regierungsgeschäfte, die der erkrankte König dem Kronprinzen als seinem Vertreter zuwies.

Indem die volle staatsrechtliche Persönlichkeit nach Recht und Ausübung in dem Monarchen vereinigt bleibt, ist der Vertreter auch nicht mit ihm zusammen die Staatspersönlichkeit. Er bildet vielmehr ein dem Monarchen untergeordnetes Organ zur Ausübung seiner Regierung.

Der **Regierungsstellvertreter** teilt daher auch **nicht** die monarchische **Unverantwortlichkeit.** Er ist dem Monarchen verantwortlich dafür, wie er die Regierungsgeschäfte erledigt. In Preußen gibt es dafür die Formel, der Vertreter solle die Regierung führen „nach den ihm wohlbekannten Intentionen Seiner Majestät", d. h. im Sinne und Geiste der bisherigen königlichen Regierung, nicht wie der Regent „in alleiniger Verantwortlichkeit gegen Gott".

Ein besonderer Verfassungseid des Regierungsstellvertreters ist nicht vorgeschrieben.

Eine Verbindung von Regentschaft und Regierungsstellvertretung findet sich in den Fürstentümern **Reuß.** Der Fürst Reuß j. L. hat seinen Sohn, den Erbprinzen, zum Regierungsstellvertreter bestellt, führt aber seinerseits als nächster Agnat die Regentschaft für den geisteskranken Fürsten Reuß ä. L.

Kapitel III. Die Objekte der Herrschaft.

I. § 12. Das Staatsgebiet.

Das **Staatsgebiet** in seinem derzeitigen Umfange ist regelmäßig in den Verfassungsurkunden **gesetzlich festgelegt.** Das würde an sich bedeuten, daß jede Veränderung des Gebietes nur in den Formen der Verfassungsänderung erfolgen könnte, wenn nicht wie in der preußischen VU. Art. 1 ein gewöhnliches Gesetz für ausreichend erklärt wird.

Das **Gebiet** aller deutschen **Einzelstaaten** ist aber gleichzeitig **Reichsgebiet.** Auch dieses ist in Art. 1 RV. unter der Bezeich-

nung Bundesgebiet verfassungsmäßig festgelegt durch Aufzählung der Staaten, die das Bundesgebiet ausmachen. Die Folge, daß demnach jede Veränderung des Bundesgebietes nur in den Formen einer Verfassungsänderung erfolgen könne, ist aber für das Reich nicht wie für Preußen durch Zulassung eines einfachen Gesetzes ausgeschlossen. Jede Veränderung des Reichsgebietes mit staatsrechtlicher Wirkung bedarf daher eines formellen Verfassungsgesetzes des Reiches.

Veränderungen des Gebietes eines deutschen Einzelstaates im Verhältnisse zu einem **anderen deutschen Einzelstaate** können, da dadurch das Reichsgebiet nicht berührt wird, nach vorherigem völkerrechtlichen Abkommen der beteiligten Staaten staatsrechtlich durch Gesetze der Einzelstaaten ohne jede Mitwirkung des Reiches vorgenommen werden. Das Reich würde in den Formen der Verfassungsgesetzgebung nur mitzuwirken haben, wenn etwa durch die Gebietsveränderung ein deutscher Einzelstaat unterginge, und das Stimmverhältnis im Bundesrate berührt würde.

Soll dagegen Gebiet eines deutschen Einzelstaates dem **Auslande** gegenüber **verändert** werden, so bedarf es eines übereinstimmenden Reichs- und Landesgesetzes, das für beide staatliche Organisationen die Veränderung ihres Gebietes vornimmt.

Ein Reichsgesetz allein würde genügen, wo es sich bloß um die Veränderung von Reichsgebiet handelt, z. B. in Elsaß-Lothringen.

Die patrimonialstaatliche Auffassung betrachtete die Gebietshoheit vom Standpunkte des privatrechtlichen Eigentums, suchte womöglich entweder ein unbeschränktes oder wenigstens ein Obereigentum lehnrechtlichen oder ähnlichen Charakters durchzuführen. Erst in dem modernen Staate ist die **Gebietshoheit** rein **öffentlichrechtlich** geworden.

Die Gebietshoheit ist nicht nur die örtliche Ausdehnung der Wirkung der Staatsgewalt. Das Gebiet bildet vielmehr einen selbständigen **Gegenstand der Staatsherrschaft**. Wie diese unbeschränkt und unbeschränkbar ist, so schließt auch die Gebietshoheit als ein Inbegriff von Rechten alle möglichen Befugnisse der Staatsgewalt in sich, die sich niemals durch Aufzählung erschöpfen lassen.

Nur nach zwei Hauptrichtungen läßt sich die Gebietshoheit charakterisieren. Sie wirkt **negativ**, indem sie jede fremde Staatsgewalt von der Einwirkung auf das Gebiet ausschließt. Diese negative Seite der Gebietshoheit kommt hauptsächlich in den **völkerrechtlichen** Beziehungen der Staaten untereinander zur Geltung. Sie wirkt **positiv**, indem sie den Staat berechtigt, alle Befugnisse der Staatsgewalt auf seinem Gebiete zu betätigen. Das ist die hauptsächlich staatsrechtliche Seite der Gebietshoheit. Fremde Staatsangehörige im Inlande sind nur um ihrer räumlichen Verbindung mit dem Gebiete und, so lange diese dauert, der Herrschaft des inländischen Staates unterworfen.

Da die Gebietshoheit einen ganz **anderen Rechtsinhalt** hat **als** das ebenfalls einen umfassenden Inbegriff von Rechten ausmachende privatrechtliche **Eigentum**, können auch Gebietshoheit und Eigentum an demselben Grund und Boden unabhängig nebeneinander hergehen.

II. Die Staatsangehörigen.

§ 13. Die Staatsangehörigkeit überhaupt.

Der **ständische Staat** kannte **keine allgemeine Staatsangehörigkeit**, sondern nur eine durch den Stand vermittelte. Wer von dem Landesherren ein Lehen erhalten hatte, stand zu ihm in dem besonderen Treueverhältnisse des Lehnsbandes und war dadurch für sich und seine Angehörigen Untertan der Staatsgewalt. Der Bürger wurde Mitglied eines städtischen Gemeinwesens und dadurch des Staates. Der hintersässige Bauer war Untertan seiner Gutsobrigkeit und damit des Staates. Der Beamte endlich stand in einem besonderen öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisse zum Landesherren und war damit dem Staate verbunden. Alle Zugehörigkeit zum Staate war durch den Stand vermittelt. Erworben und verloren wurde nur die Zugehörigkeit zum Stande und damit zum Staate.

An diesen ständischen Grundlagen hat auch die **absolute Monarchie festgehalten**. Das ALR. II, 7 ff., wenn es auch bisweilen von Bürgern oder Einwohnern des Staates spricht,

kennt daher **keine** allgemeine Staatsangehörigkeit, sondern nur ein Ständerecht.

Erst mit der Beseitigung der ständischen Gliederung der Gesellschaft durch die Ereignisse im Anschlusse an die französische Revolution, in Preußen durch die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung war die Voraussetzung für die Gleichheit aller vor dem Gesetze im Sinne der staatsbürgerlichen Gesellschaft und damit für eine **allgemeine Staatsangehörigkeit** gegeben. Erst hiermit entsteht die Frage: Worin liegt das Wesen der Staatsangehörigkeit?

Wohl über nichts haben im Laufe des 19. Jahrhunderts die Ansichten so geschwankt wie über das **Wesen der Staatsangehörigkeit.** Bis über die Mitte des Jahrhunderts herrschte unter den naturrechtlichen Einflüssen der französischen Revolution, die nach der Lehre vom Vertragsstaate den Staat selbst als das Erzeugnis der Einzelwillen auffaßte, die Überzeugung, daß die Staatsangehörigkeit eine Summe von **Rechten** in sich schließe, deren sich der einzelne als Mitglied der staatlichen Gemeinschaft zu erfreuen habe. Erst seit Mitte des Jahrhunderts kam man schüchtern auf den Gedanken, daß der Staatsangehörige gegenüber dem Staate doch wohl auch Pflichten haben könne, und schloß der Aufzählung der Rechte noch die Wehrpflicht und die Steuerpflicht an. Seit Gerber 1869 in seinen Grundzügen des deutschen Staatsrechts die Rechte als bloße Reflexrechte bezeichnete, trat die **Pflichtseite** immer mehr in den Vordergrund und wurde schließlich als das Wesentliche betrachtet. Und diese Auffassung ist allein richtig.

Der Staat hat ein umfassendes Herrschaftsrecht über Land und Leute, das als Inbegriff von Rechten alle möglichen Herrschaftsbefugnisse in sich schließt. Dem umfassenden Herrschaftsrechte muß ein ebenso umfassendes **Pflichtverhältnis** entsprechen, und dieses ist gegeben in der Staatsangehörigkeit. Sie ist daher ein Inbegriff aller möglichen, nie durch Aufzählung erschöpfbaren Pflichten des einzelnen gegenüber dem Staate.

Hat nun der Staatsangehörige neben den Pflichten dem Staate gegenüber auch noch **Rechte?** Es kommt ganz darauf an, was man unter subjektiven Rechten versteht. Bloßes Wollendürfen

oder rechtlich geschütztes Interesse ist natürlich auch dem Staate gegenüber möglich. Sieht man dagegen in dem subjektiven Rechte die rechtliche Bindung einer anderen Rechtspersönlichkeit, so daß jedem subjektiven Rechte eine subjektive Verpflichtung gegenübersteht, so fehlt diese Verpflichtungsmöglichkeit für die allbeherrschende, rechtlich unbeschränkbare Staatsgewalt gegenüber den ihr unbedingt Unterworfenen. Der Staat könnte jede derartige Verpflichtung jeden Augenblick abstreifen, äußerstenfalls in der Form des Verfassungsgesetzes. Der verwaltende Staat, der allenfalls gebunden wäre, ist aber kein anderer als der gesetzgebende. Ist der Staat nicht unbedingt gebunden, so ist er überhaupt nicht gebunden. Es gibt daher keine subjektiven Rechte der Staatsangehörigen gegenüber dem Staate.

Damit scheint eine Einrichtung im Widerspruche zu stehen, die sich in den meisten Verfassungsurkunden findet, die der **Grundrechte**, so in Tit. 2 der preußischen: Von den Rechten der Preußen.

Der **Ursprung** der Grundrechte geht auf **England** zurück. Gegenüber den absolutistischen Versuchen der Stuarts suchte das Parlament in der Petition of right von 1628 und in der Bill of rights and liberties of English subjects von 1689 das geschichtlich gewordene Landesrecht zu wahren und festzustellen. Das ahmten die Amerikaner nach, besonders gegen die vermeintlich rechtswidrigen Übergriffe des englischen Parlaments in das Verfassungsleben der Kolonisten. Durch Lafayette, der im amerikanischen Unabhängigkeitskriege mitgekämpft hatte, wurde dieses Beispiel vorbildlich für die französische Revolution. Sie wollte jedoch nicht das geschichtliche Recht wahren, sondern das geschichtlich Gewordene stürzen auf Grund eines höheren Rechtstitels, des Naturrechts. So entstand die Déclaration des droits de l'homme von 1791, nicht neu geschaffen, sondern nur erklärt, was sich vermeintlich zu allen Zeiten und zu allen Orten gleichmäßig aus der Natur des Menschen ergab, aber doch nur ein Niederschlag der neuen Forderungen der Gesellschaft. Die Charte constitutionelle Ludwigs XVIII. von 1814 kehrte vom Naturrechte zum positiven zurück, sah sich doch aber auch veranlaßt, die Hauptgrundsätze, die sich aus dem neuen Rechtszustande für den einzelnen ergaben, be-

sonders festzustellen in einem „Droit public des Français“. Das wirkte unmittelbar ein auf die älteren deutschen Verfassungsurkunden, mittelbar durch die belgische mit ihrem Abschnitte „Des droits des Belges“ auf die von der Frankfurter Nationalversammlung festgestellten „Grundrechte des deutschen Volkes“ und auf die preußische VU. mit ihrem Abschnitte: „Von den Rechten der Preußen“ (Art. 2 ff.).

Die **Bedeutung** der Grundrechte ist nur **geschichtlich** zu verstehen. Die Rezeption des konstitutionellen Staatsrechts auf dem Kontinente bestand zunächst nur darin, daß man den glänzenden Oberbau der parlamentarischen Verfassung unvermittelt aufsetzte auf den unberührt gebliebenen Unterbau der absolutistischen Verwaltung. Was halfen aber alle konstitutionellen Herrlichkeiten, wenn der einzelne einer schrankenlosen Verwaltung preisgegeben war? Man mußte daher die individuelle Sphäre wenigstens einigermaßen sicherstellen, weil sonst jede politische Betätigung des einzelnen unmöglich gewesen wäre. Da man von der Bedeutung der Verwaltung noch keine rechte Ahnung hatte und die Staatsangehörigkeit überhaupt als eine Summe von Rechten gegenüber dem Staate auffaßte, suchte man dieser Aufgabe gerecht zu werden in der verfassungsrechtlichen Form der Grundrechte.

Inzwischen ist den Forderungen des Rechtsstaates entsprechend die individuelle Sphäre durch weitgehende gesetzliche Regelung der Verwaltung und Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit unendlich viel besser gesichert, als es die allgemeinen Phrasen der Grundrechte je vermochten. Wir brauchen diese Krücke nicht mehr. Daher denn auch die Verschiedenheit der Schätzung. Während die Nationalversammlung der Paulskirche 1848 die beste Zeit vertrödelte, um die Grundrechte des deutschen Volkes festzustellen, finden sich in der geltenden Reichsverfassung kaum Spuren (RV. Art. 3).

Auch von den einzelstaatlichen Grundrechten sind nur noch **Trümmer** bestehen geblieben. Soweit das Reichsrecht einen Gegenstand geregelt hat, wie Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit, Verhaftung, Beschlagnahme, Durchsuchung, Briefgeheimnis, Gerichtsbarkeit, Strafrecht, Wehrpflicht, Auswanderung, Glaubens- und Gewissensfreiheit, Preßrecht, sind mit dem gesamten Landes-

rechte auch die grundrechtlichen Bestimmungen außer Kraft gesetzt. Andere wie über Vereins- und Versammlungsrecht werden noch folgen. Die Bestimmungen über das Verhältnis von Staat und Kirche sind in Preußen (VU. Art. 15, 16, 18) während des Kulturkampfes beseitigt. Die über das Unterrichtswesen (Art. 21—26) waren bis 1906 suspendiert (Art. 112). Ein umfassendes System von Grundrechten wie bei Erlaß der Verfassungsurkunden besteht daher nicht mehr.

Soweit die Grundrechte in Kraft geblieben sind, handelt es sich um **Rechtsschranken der Behördentätigkeit**, also um materielle Verwaltungsrechtsnormen in der Form des Verfassungsgesetzes. An der Tatsache, daß die Staatsangehörigen keine Rechte gegen den Staat haben, wird durch die jederzeit in der Form des Verfassungsgesetzes aufhebbaren Grundrechte nichts geändert.

Für das umfassende Pflichtverhältnis des Staatsangehörigen war die alte Bezeichnung **Untertan** durchaus passend.

Die französische Revolution wandte sich gegen diese Bezeichnung. Denn von ihrem naturrechtlichen Standpunkte konnte sie nicht an die Pflichten, sondern nur an die Rechte der Staatsangehörigen denken. Das Wort Untertan schien überdies, da auch der Gutsherr seine Hörigen so bezeichnete, ein Moment der Unfreiheit zu enthalten. Die Phrase: „Il n'y a plus de sujets“ fand daher allgemein begeisterten Widerhall. Was sollte nun aber an die Stelle treten? Am Vorabende der Revolution hatte Sieyès in seiner glänzenden Schrift: Qu'est ce que le tiers-état? den Anspruch erhoben, daß der Tiers-état, der Bürgerstand im Sinne der ständischen Rechtsordnung, identisch sei mit der Nation. Dazu kam das Vorbild der antiken Stadtstaaten. Und so ergab sich naturgemäß die neue Bezeichnung **Citoyen.**

In Deutschland war nun aber die ständische Rechtsordnung noch viel fester gewurzelt als in Frankreich. Unter dem Bürger konnte man sich nur den Städtebewohner denken. Bei der Übertragung auf den Staat mußte man einen erklärenden Zusatz machen. Der Kant-Fichteschen Rechtsphilosophie entstammt daher das widersinnige Wort: **Staatsbürger.**

Untertan und Staatsbürger sind der Ausdruck für zwei grund-

verschiedene Auffassungen des Verhältnisses vom Staate und seinen Angehörigen. Es war daher begreiflich, daß jede Richtung die entsprechende Bezeichnung in die Gesetzgebung zu bringen suchte. Zur Vermeidung dieses Wortstreites hat man in neuerer Zeit die neutrale Bezeichnung **Staatsangehörigkeit** gewählt, die beiden Auffassungen freien Spielraum läßt.

Im Bundesstaate verwickelt sich die Staatsangehörigkeit nun noch dadurch, daß Gesamtstaat und Einzelstaat nicht nur über dasselbe Gebiet, sondern auch über dieselben Personen herrschen. Es besteht daher ein doppeltes Indigenat gegenüber den beiden Staatsbildungen. Jeder Angehörige eines Einzelstaates ist gleichzeitig **Angehöriger des Reiches**. Anfangs fand auch das umgekehrte Verhältnis statt. Seit jedoch das Reich in Elsaß-Lothringen und den Schutzgebieten reichsunmittelbare Gebiete besitzt, in denen eine ergänzende Landesstaatsgewalt nicht besteht, ist auch die Möglichkeit einer bloßen Reichsangehörigkeit gegeben.

§ 14. Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit.

Da die Zugehörigkeit zu dem Gesamtstaate und dem Einzelstaate grundsätzlich zusammenfallen, mußten auch die Voraussetzungen des Erwerbs und des Verlustes einheitlich von Reichswegen geregelt werden. Zwei fremde Vorbilder hatte man dabei. In den Vereinigten Staaten von Amerika wird erworben und verloren nur das Unionsbürgerrecht, jeder Unionsbürger ist aber Bürger des Einzelstaates, in dem er seinen Wohnsitz hat. Umgekehrt in der Schweiz. Dort wird erworben und verloren nur das Kantonsbürgerrecht, jeder Kantonsbürger ist aber gleichzeitig Schweizerbürger. Deutschland hat sich dem schweizer Vorbilde angeschlossen, wonach die Einzelstaatsangehörigkeit die Grundlage bildet und die Gesamtstaatsangehörigkeit nach sich zieht, weil dadurch der staatlichen Individualität in höherem Maße Rechnung getragen wird. Die Regelung erfolgte durch das norddeutsche Bundesgesetz vom 1. Juni 1870 über den **Erwerb und Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit**, das später als Reichsgesetz auf das ganze

Reichsgebiet und in einzelnen Beziehungen auch auf die Schutzgebiete ausgedehnt worden ist.

I. **Erwerb.**

1. **Geburt.** Eheliche Kinder erwerben das Indigenat des Vaters, uneheliche das der Mutter. Dieser Erwerbsgrund ist statistisch der bei weitem überwiegende.

2. **Legitimation.** Uneheliche Kinder erwerben durch die Legitimation das Indigenat des Vaters. Bloße Adoption hat diese Wirkung nicht.

3. **Heirat**, Erwerbsgrund nur für weibliche Personen. Die Frau erwirbt durch die Heirat das Indigenat des Mannes.

4. **Verleihung.** Sie erfolgt nur auf Antrag einer verfügungsfähigen Person. Trotzdem ist sie kein Vertrag, da die Gleichstellung der Beteiligten fehlt. Entscheidend ist vielmehr allein der schriftlich auszufertigende staatliche Verleihungsakt, für dessen Erteilung der Antrag nur eine von mehreren Voraussetzungen ist. Zuständig für die Verleihung ist die höhere Verwaltungsbehörde, in Preußen im allgemeinen der Regierungspräsident, nur in Berlin der Polizeipräsident.

Die Verleihung hat einen verschiedenen Charakter, je nachdem sie an Reichsausländer oder an Reichsinländer erfolgt.

Die Verleihung an Reichsausländer heißt **Naturalisation.** Verliehen wird die Staatsangehörigkeit und mit ihr die Reichsangehörigkeit, in Elsaß-Lothringen und den Schutzgebieten nur die Reichsangehörigkeit. Die Erteilung der Naturalisation steht im freien Ermessen der Verwaltung. Vorher soll die Vertretung der Wohnsitzgemeinde gehört werden. Ausländische Juden werden nach feststehender Verwaltungspraxis nicht naturalisiert.

Die Verleihung an Reichsinländer heißt **Aufnahme.** Verliehen wird nur die Staatsangehörigkeit, da die Reichsangehörigkeit bereits vorhanden ist. Die Aufnahme muß jedem Reichsangehörigen auf Antrag erteilt werden in dem Staate, in dem er seinen Wohnsitz hat.

Ausnahmsweise wird durch die Aufnahme auch die Reichsangehörigkeit erworben. Wenn ein Deutscher seine Reichsangehörigkeit durch längeren Aufenthalt im Auslande verloren hat und in

das Inland zurückkehrt, so ist ihm auf Antrag die Staats- und Reichsangehörigkeit wieder zu verleihen.

Die Verleihung erstreckt sich auch auf die Frau und die minderjährigen Kinder.

Der ausdrücklichen Verleihung steht die **Bestallung** im inländischen Militär- oder Zivilstaatsdienste gleich, wenn die Bestallung nicht ausdrücklich eine Ausnahme macht.

II. **Verlust.**

1. **Legitimation.** Das uneheliche Kind einer Inländerin, das von einem Nicht-Inländer legitimiert wird, verliert sein bisheriges Indigenat.

2. **Heirat,** Verlustgrund nur für weibliche Personen. Die Inländerin, die einen Nicht-Inländer heiratet, verliert ihr Indigenat.

3. **Entlassung.** Sie erfolgt nur auf Antrag, ist aber gleichwohl wie die Verleihung nicht Vertrag, sondern Verwaltungshandlung der Staatsbehörde. Zuständig ist dieselbe Behörde wie für die Verleihung. Entsprechen die Tatsachen der Entlassung nicht, indem der Entlassene nicht spätestens binnen sechs Monaten das Inland verläßt, so verliert die Entlassung ihre Wirkung.

Die Entlassung hat einen verschiedenen Charakter, je nachdem sie die Reichsangehörigkeit oder bloß die Staatsangehörigkeit lösen will.

Die Entlassung, die die Lösung des Untertanenverhältnisses überhaupt bezweckt, heißt Entlassung **zwecks Auswanderung.** Sie kann nur aus militärischen Gründen, also Personen, die keine militärische Verpflichtung haben, insbesondere weiblichen Personen, niemals versagt werden.

Die Entlassung, die bloß die Beziehung zum Einzelstaate lösen, aber die zum Reiche unberührt lassen soll, heißt Entlassung **zwecks Überwanderung.** Sie muß angesichts der allgemeinen militärischen Freizügigkeit innerhalb des Reiches unbedingt gewährt werden. Die praktische Bedeutung ist aber gering.

4. **Ausspruch der Behörde.** Zuständig ist die einzelstaatliche Zentralverwaltungsbehörde. Der Ausspruch hat den Charakter einer Strafe für schwere Verfehlungen gegen das Reich oder den Einzelstaat und entzieht die Staats- und mit ihr die Reichs-

angehörigkeit, bei bloßen Reichsangehörigen die Reichsangehörigkeit allein.

Die Entziehung erfolgt wegen Verfehlung gegen das Reich, wenn jemand einem vom Kaiser für den Fall des Krieges oder der Kriegsgefahr erteilten **Rückkehrbefehle nicht Folge** leistet.

Sie erfolgt wegen Verfehlung gegen den Einzelstaat, wenn jemand ohne Erlaubnis seiner Regierung in fremden, d. h. **außerdeutschen Staatsdienst** tritt und diesen auf ausdrückliche Aufforderung nicht verläßt.

5. **Zehnjähriger Aufenthalt** im Auslande bewirkt den Verlust durch eine Art erlöschender Verjährung, sobald der Betreffende keine gültigen Heimatsscheine oder Reisepapiere mehr hat. Der Verlust beruht auf der Vermutung, daß der, welcher sich längere Zeit im Auslande aufhält, das inländische Indigenat nicht mehr haben wolle. Die Vermutung wird aber widerlegt durch Eintragung in die Matrikel eines Reichskonsulats. Der Verlust erstreckt sich auf Ehefrau und minderjährige Kinder, soweit sie sich bei dem Familienhaupte befinden. Durch Staatsvertrag mit andern Staaten kann die Frist auf fünf Jahre herabgesetzt werden, wenn inzwischen das fremde Indigenat erworben wird.

Es ist hiernach nicht ausgeschlossen, daß jemand **verschiedene Indigenate** gleichzeitig besitzt.

Das kann **bei Reichsangehörigen** vorkommen im Verhältnisse zu mehreren deutschen Staaten, z. B. wenn jemand eine neue Staatsangehörigkeit erwirbt, ohne die Entlassung aus der alten herbeizuführen. Da innerhalb des Reiches militärische Freizügigkeit besteht und Steuerpflicht wie persönliche Dienste regelmäßig an den Wohnsitz gebunden sind, werden daraus keine besonderen Schwierigkeiten erwachsen.

Die Möglichkeit besteht aber auch bei Reichsangehörigen **gegenüber dem Auslande** und wird hier gesteigert durch die Verschiedenheit der Indigenatsgesetze. Indem zwei Staaten dieselbe Person als angehörig beanspruchen, entstehen völkerrechtliche Kollisionsfälle, die sich der staatsrechtlichen Lösung entziehen.

Im Verhältnisse zu den Vereinigten Staaten von Amerika sind die Schwierigkeiten gemindert durch die sog. **Bancroftverträge**

(22. Februar 1868). Amerika verpflichtet sich danach, Deutsche erst nach fünfjährigem Aufenthalte zu naturalisieren, Deutschland den Verlust seines Indigenats bereits nach fünfjähriger Abwesenheit und Erwerb des amerikanischen Bürgerrechts eintreten zu lassen.

§ 15. **Bevorrechtete Klassen der Untertanen.**

Der Grundsatz der staatsbürgerlichen Gesellschaft von der Gleichheit aller vor dem Gesetze ist nicht in voller Reinheit durchgeführt, sondern wird durchbrochen von stehen gebliebenen **Resten der alten ständischen Gesellschaftsordnung.** So ergeben sich bevorrechtigte Klassen der Staatsangehörigen.

1. **Der niedere Adel.** Er ist nur uneigentlich hierher zu rechnen, da mit ihm materielle Vorrechte nicht verknüpft sind. Der niedere Adel war innerhalb des Einzelstaates der erste Stand der ständischen Gesellschaft und umfaßte die mit Ritterlehen gegen die Verpflichtung zum Kriegsdienste zu Roß ausgestatteten mittleren Grundbesitzer und ihre Familienangehörigen. Er war aber auch der Stand, der mit dem Adelsprädikate die äußere Zugehörigkeit zu diesem Stande äußerlich an den Tag legte. Deshalb war es schon seit Kaiser Karl IV. üblich geworden, in dem Briefadel das Adelsprädikat ohne materielle Grundlagen zu verleihen und adlige Personalisten zu schaffen. Aus dem gleichen Grunde hat aber auch der Adel den Untergang der ständischen Gesellschaft in Deutschland überlebt.

Der Adel ist **erbliche Ehrenauszeichnung** gewisser Familien. Er kann auch vom Landesherren neu verliehen werden, worunter auch die Beilegung einer höheren Klasse des Adels fällt (für Preußen VU. Art. 50, ALR. II, 13 § 7). Der nicht erbliche Personenadel, besonders mit der Verleihung gewisser Orden verknüpft, kommt in Süddeutschland vereinzelt vor. Als Auszeichnung wird der Adel durch uneheliche Geburt oder Adoption nicht fortgepflanzt. Mit diesem Charakter der erblichen Ehrenauszeichnung steht es freilich einigermaßen im Widerspruche, daß das Adelsprädikat strafrechtlich als Bestandteil des Namens gilt und durch Verbrechen nicht verloren geht, weil durch eine solche „De-

gradation zum Bürgerlichen" das Selbstbewußtsein der nichtadligen Bevölkerungskreise verletzt wurde.

Im Verhältnisse zum Staate stehen dem Adel **materielle Vorrechte nicht** zu, sondern er ist untergegangen in der allgemeinen staatsbürgerlichen Rechtsgleichheit. Wohl aber sind solche privatrechtlich möglich, z. B. bei Stiftungen, wo sogar bisweilen eine gewisse Anzahl von adligen Ahnen, sog. stiftsmäßiger Adel erfordert wird, und im Hofdienste, da die Mitglieder des Hofstaates in einem privatrechtlichen Dienstverhältnisse zum Landesherren stehen.

Als **Adelsprädikate** sind üblich das gewöhnliche „von", das übrigens nicht immer Adelsprädikat ist, weshalb die Militärrangliste das adlige „von" abkürzt in „v.", das nichtadlige ausschreibt, ferner Freiherr, Graf, Fürst und Herzog. Zwischen „von" und „Freiherr" finden sich in Süddeutschland noch „Ritter" und „Edler von".

2. **Der hohe Adel.** Er umfaßt den mittelbar gewordenen hohen Adel des alten Reiches. Diesem gehörte an, wer **Reichsunmittelbarkeit, Landeshoheit und Reichsstandschaft** besaß, also die Reichsfürsten und Reichsgrafen, nicht aber die Reichsritter. Ein Teil dieses Reichsadels stieg 1806 zur Souveränetät empor, ein anderer wurde den bisherigen Mitständen unterworfen oder „mediatisiert". Die Rheinbundsakte von 1806 beanspruchte aber für die souveränen Landesherren nur die wesentlichen Souveränetätsrechte und beließ den Mediatisierten eine untergeordnete Regierungsgewalt. Ebenso sicherte die deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 und die Wiener Schlußakte vom 8. Juni 1820 den Mediatisierten in ganz Deutschland einen gleichmäßigen Rechtszustand mit Beschwerderecht an die Bundesversammlung.

Die weitere **Durchführung** erfolgte durch **Gesetze der Einzelstaaten**, in Preußen eine Verordnung vom 21. Juni 1815 und die Instruktion vom 30. Mai 1820. Mit Inkrafttreten der VU. Art. 4 gingen diese Vorrechte unter in der allgemeinen staatsbürgerlichen Rechtsgleichheit. Da jedoch mit Wiederherstellung des deutschen Bundes Preußen zur Anerkennung der bundesmäßig gewährleisteten Vorrechte verpflichtet war, bestimmte die Deklara-

tion vom 10. Juni 1854, daß die VU. einer Wiederherstellung jener Vorrechte, soweit sie bundesmäßig geboten sei, nicht im Wege stehe, die Wiederherstellung selbst solle im Wege königlicher Verordnung erfolgen. Statt Erlasses einer allgemeinen Verordnung wurden aber mit den einzelnen mediatisierten Häusern besondere Rezesse abgeschlossen. Da die Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens vielfach angefochten wurde, bestimmte das Gesetz vom 15. März 1869, daß die Wiederherstellung in Zukunft nur noch durch Gesetz erfolgen dürfe.

Inzwischen ist mit Auflösung des deutschen Bundes die Gewährleistung der standesherrlichen Rechte durch die Bundesakte und die Beschwerde wegen Verletzung an die Bundesversammlung fortgefallen. Reich wie Einzelstaat haben ungehindert um die Wette standesherrliche Vorrechte beseitigt, so daß jetzt nur noch einzelne **Ruinen** übrig geblieben sind.

Der hohe Adel, auch Mediatisierte oder Standesherren genannt, ist ein **geschlossener Stand**, dessen Kriterien sich nach dem Staatsrechte eines untergegangenen Staatswesens, des alten Reiches, bestimmen. Deshalb kann auch der hohe Adel nicht neu verliehen werden, da die Voraussetzungen jener untergegangenen Ordnung sich nicht mehr erneuen lassen. Die Vorrechte sind entweder persönliche und ergeben sich daraus, daß es sich um eine früher landesherrliche Familie handelt, und stehen daher dem Mediatisierten überall in Deutschland zu, oder dingliche als Reste der früheren Landeshoheit über ein bestimmtes Gebiet und daher ausschließlich an dieses gebunden.

a) **Persönliche Rechte.**

α) **Ebenbürtigkeit.** Nach Art. 14 der Bundesakte sollen die Mediatisierten fortan nichtsdestoweniger zu dem hohen Adel in Deutschland gerechnet werden, und ihnen das Recht der Ebenbürtigkeit in dem bisher damit verbundenen Begriffe verbleiben. Das heißt: sie bleiben ebenbürtig mit den souveränen Häusern Deutschlands. Es entspricht das dem allgemeinen Grundsatze, daß der Verlust eines erblichen Thrones die Ebenbürtigkeit der betreffenden Familie nicht beeinträchtigt (vgl. § 8).

β) **Ehrenrechte.** Die Bundesversammlung hat den Häuptern der ehemals reichsfürstlichen Familien das Prädikat „Durchlaucht“,

denen der reichsgräflichen das Prädikat „Erlaucht" beigelegt, was im Wege der Konnivenz auf alle Familienmitglieder ausgedehnt wird. Die Standesherren dürfen ferner, ausgenommen gegenüber dem Landesherren und seinen Behörden im Pluralis majestaticus reden, was freilich auch anderen Sterblichen nicht verboten ist.

γ) **Autonomie.** Sie können ihr Familien- und Familiengüterrecht im Wege der Hausgesetzgebung regeln. Die betreffenden Satzungen sind jedoch dem Souverän zur Kenntnisnahme, partikularrechtlich wie in Preußen zur Bestätigung vorzulegen. Durch das Reichszivilrecht, wie das Personenstandsgesetz vom 6. Februar 1875 und das Großjährigkeitsgesetz vom 17. Februar 1875, zeitweise beeinträchtigt, ist die Autonomie in vollem Umfange wiederhergestellt worden durch Art. 58 EG. zum BGB. Da die Mitglieder des standesherrlichen Hauses ebensowenig wie im alten Reiche Untertanen des Familienhauptes sind, kann die autonome Satzung — anders als in den landesherrlichen Familien seit Untergang des alten Reiches — sich nach wie vor nicht vollziehen im Wege der Verordnung, sondern nur im Wege des Familienvertrags. Unberührt bleibt daneben natürlich die Hausobservanz.

δ) **Militärfreiheit.** Die Befreiung von der allgemeinen Wehrpflicht ist noch anerkannt in dem Gesetze vom 9. November 1867 betreffend die Verpflichtung zum Kriegsdienste.

ε) **Steuerfreiheit** ist jetzt ziemlich allgemein beseitigt, in Preußen gegen Ablösung seit der Miquelschen Steuerreform 1892.

ζ) **Privilegierter Gerichtsstand** vor den Obergerichten ist reichsrechtlich durch die Reichsjustizgesetze seit dem 1. Oktober 1879 beseitigt. Unberührt geblieben ist nach § 7 EG. zum GVG. nur das landesgesetzlich den Standesherren gewährte Recht auf Austräge, das in Preußen für Strafsachen nach der Instruktion von 1820 Platz greift, soweit die Straftat nicht im königlichen Dienste begangen ist (Fall Prinz Arenberg).

b) **Dingliche Rechte.**

α) **Standschaft.** Nach der Bundesakte sind die Häupter der mediatisierten Familien die ersten Standesherren in dem Staate, zu dem sie gehören. In Preußen und den Mittelstaaten hat man dem

dadurch Rechnung getragen, daß man sie mit erblicher Berechtigung zu Mitgliedern der ersten Kammer berief.

β) **Regierungsrechte.** Die den Standesherren in ihrem ehemals reichsunmittelbaren Gebiete früher zustehende eigene Verwaltung ist allgemein verschwunden. Die neuere preußische Verwaltungsgesetzgebung läßt in den Provinzen Sachsen, Westfalen und der Rheinprovinz den Standesherren nur das Recht, vor Bestellung der Ortspolizeiverwalter des flachen Landes, zum Teile auch des Landrats gehört zu werden. Nur die Fürsten der drei Stolberger Linien üben durch ihre Mediatkonsistorien noch eine eigene Kirchen- und Schulverwaltung aus.

γ) **Ehrenrechte.** Im Kirchengebete wird des Standesherren und seiner Familie gedacht. Bei Todesfällen innerhalb der Familie findet Trauergeläut statt. Auch können die Standesherren sich militärische Ehrenwachen halten.

Die früher den Standesherren zustehende eigene **Gerichtsbarkeit** und die als Ersatz vielfach gewährten Präsentationsrechte für staatliche Richterämter sind seit dem 1. Oktober 1879 reichsrechtlich beseitigt.

3. **Die Depossedierten.** Hierunter fallen diejenigen landesherrlichen Familien, die infolge der Ereignisse des Jahres 1866 ihre Landeshoheit verloren haben. Gleichgestellt werden ihnen die in Deutschland wohnhaften Linien des Hauses Schleswig-Holstein. Den Depossedierten sind im Gegensatze zu den Mediatisierten **keinerlei Rechte über** ihr bisheriges **Gebiet** verblieben. Wohl aber haben sie die persönlichen Rechte, die sich aus ihrer früher landeshoheitlichen Stellung ergeben.

So genießen sie das Recht der **Ebenbürtigkeit** nach allgemeinen Grundsätzen. Auch den bisherigen **Titel und Rang** haben sie behalten, nur durften die Familienhäupter nach dem Tode des letzten Inhabers der Herrschaft nicht einen Titel annehmen, der einen fortdauernden Herrschaftsanspruch andeutet, wie den des Königs oder Kurfürsten. Die Fortdauer der **Familienautonomie** ist durch Art. 57 EG. zum BGB. gewährleistet. Auch die **Steuerfreiheit und Militärfreiheit** wird ihnen vorbehalten. Und endlich genießen sie gewisse **prozessuale Sonderrechte.**

Im übrigen bildet das hannöversche Haus, dessen Mitglieder ihren Wohnsitz außerhalb Deutschlands genommen haben, eine Seitenlinie des englischen Königshauses, die landgräflich hessischen Linien sind Seitenlinien eines im Großherzogtum Hessen fortbestehenden landesherrlichen Hauses, und das Haus Nassau hat außerhalb des Reiches in Luxemburg wieder einen souveränen Thron erworben.

4. **Die landesherrlichen Häuser.** Ihnen gleichgestellt ist das fürstliche Haus Hohenzollern. Sie sind **ebenbürtig.** Auch genießen sie die entsprechenden **Ehrenrechte.** Die **Familienautonomie**, die der Form des Vertrags zu ihrer Betätigung nicht mehr bedarf, ist durch Art. 57 EG. zum BGB. anerkannt. Allgemein besteht **Befreiung von direkten Steuern und vom Militärdienste.** Die Prozeßordnungen wie das Personenstandsgesetz gestehen Sonderrechte zu. Endlich besteht ein landesrechtlich zu regelnder **privilegierter Gerichtsstand**, meist vor dem obersten Gerichte des Landes, in Preußen vor dem mit dem Kammergerichte verbundenen Geheimen Justizrate, der sich im 17. Jahrhundert aus einer Abteilung des Geheimen Staatsrates entwickelte.

Kapitel IV. Die Volksvertretung.

§ 16. Das ständische System.

Der modernen Volksvertretung gingen überall in Europa die **Stände** voran. Jahrhundertelang haben sie eine Wirksamkeit als Landesvertretung entfaltet, bis sie auf dem Kontinente durch die absolute Monarchie abgelöst wurden. Für den vorliegenden Zweck ist nur die Entwicklung der deutschen Landstände näher zu verfolgen. Sie fand statt in drei Stufen.

Die erste Stufe bildet die Aneignung der **ortsobrigkeitlichen Gewalt** durch die besitzenden Klassen in Stadt und Land zu eigenem Rechte. Nachdem in der spät- und nachkarolingischen Zeit durch die Verbindung der Grafengewalten mit dem größeren geistlichen und weltlichen Grundbesitze die deutsche Landeshoheit erwachsen

war, setzt sich diese Entwicklung, befördert durch das Teilungswesen, nach dem Untergange der Hohenstaufen fort in den Einzelgebieten. Rittergutsbesitzer, geistliche und städtische Gemeinschaften erwerben die ortsobrigkeitliche Gewalt zu eigenem Rechte. Dem Landesherrn selbst bleibt sie nur in seinen Domänenämtern. Überall sonst ist er auf die selbständigen Ortsobrigkeiten angewiesen, in denen sich auch die bewaffnete Macht des Landes verkörpert.

Daraus ergibt sich die zweite Stufe, die Bildung der **Landstände.** Will der Landesherr irgend eine Anordnung treffen, die über das Gebiet seiner Domänenämter hinausgeht, will er insbesondere eine Steuer erheben, wozu die Befugnis in der Landeshoheit nicht enthalten war, so muß er sich vorher zu vergewissern suchen, ob die selbständigen Ortsobrigkeiten seinen Willen auch durchführen wollen. Das geeignete Mittel dazu ist die Vereinigung sämtlicher Ortsobrigkeiten zu der allgemeinen Versammlung der Landstände. Etwa ein Menschenalter nach Beginn der Verschleuderung der Ortsobrigkeit, also etwa seit 1280, erscheinen sie in den einzelnen Gebieten Deutschlands als ständige Einrichtung auf der Bildfläche.

Aus der Entstehung ergibt sich zunächst die Art und Weise der **Zusammensetzung** der Landstände. Sie sind nicht Vertretung des Volkes, sondern nur die Ortsobrigkeiten finden Aufnahme, die Vertreter der geistlichen Stifter, die Rittergutsbesitzer und Abgeordnete der städtischen Räte. Die Bauernschaft, die der Grundherrschaft anheimgefallen ist, bleibt unvertreten. Nur soweit es den Bauern gelungen ist, ähnlich wie die Städte für ihre Gemeinden die Ortsobrigkeit zu erlangen, haben sie auch Aufnahme in die Landstände gefunden, so in Tirol, in der Abtei Kempten und in Ostfriesland.

Der Ursprung der Landstände ergibt aber auch, daß ihre **Rechtsstellung** im allgemeinen **niemals gesichert** war. Zweifellos war nur ihr Recht der **Steuerbewilligung**, da die Erhebung von Steuern kein Recht der Landeshoheit war. Aber darüber hinaus ist von einer festen Abgrenzung der Rechte im Sinne des konstitutionellen Staatsrechts keine Rede, sondern alles ist Machtfrage. Hat der Landesherr die Macht eine Maßregel durchzuführen, er-

möglicht ihm insbesondere eine gute Finanzwirtschaft der Steuern entraten zu können, so werden die Stände beiseite geschoben. Umgekehrt wird ihr Einfluß allbeherrschend, wenn der Landesherr finanziell von ihnen abhängig ist. Gerade diese ungesicherte Rechtsstellung der Stände ermöglichte es nach dem dreißigjährigen Kriege der deutschen Landeshoheit, die Stände ohne förmlichen Rechtsbruch in den Ruhestand zu versetzen und damit die absolute Monarchie zu begründen.

Erst nachdem die Stände als Ortsobrigkeiten und als Landstände drei Jahrhunderte bestanden hatten, folgt unter der ständischen Reaktion des nachreformatorischen Zeitalters die dritte Stufe, die **ständische Gliederung der Gesellschaft**. Die besitzenden Klassen schließen sich rechtlich ab zu Ständen, die Ritterschaft zum niederen Adel, die städtische Bevölkerung zum Bürgerstande, behält die betreffende Berufsart Mitgliedern ihres Standes vor und versagt neuen Elementen den Zutritt, während der Bauernstand als persönlich unfrei an die Scholle gebunden wird.

Aus diesen drei Stellungen des Ständetums hat die **absolute Monarchie** die mittlere nach heißem Kampfe herausgenommen und beseitigt. Die Landstände werden, nachdem sie das für das stehende Heer Erforderliche ein für allemal bewilligt, stillschweigend beseitigt, am gründlichsten in Preußen, wo die Bedürfnisse des werdenden Großstaates und der Verschmelzung der einzelnen Gebiete die Vernichtung des Ständetums forderten. Nur vereinzelt wie in Mecklenburg, Kursachsen, vor allem aber in Württemberg erhalten sich die Landstände fort. Die ständischen Ortsobrigkeiten bleiben bestehen, werden aber eingefügt in den Organismus des absoluten Beamtenstaates, der Gutsherren und Magistratsmitglieder, nach seiner Dienstpragmatik als mittelbare Staatsbeamte behandelt. Gänzlich unberührt geblieben ist endlich die ständische Gliederung der Gesellschaft, da sie die neue absolute Staatsgewalt nicht nur nicht behindert, ihr vielmehr die geeignete Grundlage bietet, die neuen Einrichtungen in Heer und Steuern auf den sozialen Organismus des Ständetums aufzubauen.

Da im 18. Jahrhundert allein die ständische Gliederung der Gesellschaft sich allgemein in voller Wirksamkeit erhalten hatte, war

es verständlich, daß man die Landstände, ohne nähere geschichtliche Kenntnis ihrer Entstehung und bereits angekränkelt von den Ideen des Repräsentativsystems, auffaßte als eine **Vertretung des Volkes nach seiner ständischen Gliederung.** Daß diese ständische Gliederung drei Jahrhunderte jünger war als die Landstände, blieb dabei unberücksichtigt. Die mangelnde Vertretung der Bauern erklärte die philosophische Richtung für eine baldigst zu beseitigende Ungerechtigkeit, die positive half sich mit der Erklärung, daß die Bauern, des scharfen Interessengegensatzes ungeachtet, durch ihren Gutsherrn mit vertreten würden. Für die mangelnde Vertretung des landesherrlichen Domaniums versuchte man überhaupt keine weitere Erklärung.

Dieser Irrtum der Publizistik des 18. Jahrhunderts übte aber eine verhängnisvolle Einwirkung auf die Entwicklung des 19., besonders in Preußen.

Art. 13 der deutschen Bundesakte von 1815 hatte verheißen: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden." Dabei war man sich des Gegensatzes von Ständetum und Repräsentativsystem überhaupt nicht bewußt, sondern faßte mit der Harmlosigkeit des 18. Jahrhunderts beide als gleichbedeutend auf. Sehr bald wurde aber, besonders von der Wiener Hofpublizistik eines Gentz die Ansicht verfochten, die später in Stahl ihren Hauptvertreter fand, das Repräsentativsystem sei ein Erzeugnis der Revolution, das **Ständetum ein Ergebnis geschichtlicher Entwicklung** im „teutschen" Sinne. Daraus ergebe sich, daß die Bundesakte, indem sie eine landständische Verfassung fordere, eine repräsentative verbiete. Das Ständetum bestehe aber in einer Vertretung des Volkes nach seiner ständischen Gliederung, obgleich diese gerade kurz zuvor beseitigt war.

In Preußen entstand auf Grund dieser Ideen die **neuständische Gesetzgebung** der zwanziger Jahre in Kreis und Provinz, die schließlich gipfelte in der Bildung des Vereinigten Landtags von 1847. Mit dem Übergange zum konstitutionellen Systeme ist diese Form der Vertretung nach Besitzklassen unter unverhältnismäßiger Bevorzugung des geschichtlichen Großgrundbesitzes in der Verfassung, mit der Verwaltungsreform seit 1872 in der Ver-

waltung verschwunden. Die letzten Spuren sind zurückgeblieben in Posen bei der Vertretung von Kreis und Provinz. Außerhalb Preußens fand das neuständische System nur vorübergehend Eingang in Dänemark und Schleswig-Holstein.

Die **Landstände** im ursprünglichen Sinne haben sich nur erhalten **in** einem einzigen deutschen Staate, den beiden Großherzogtümern **Mecklenburg**, die ausschließlich des Fürstentums Ratzeburg verfassungsrechtlich eine Einheit bilden. Auf Grund der wichtigsten Rechtsquelle, des landesgrundgesetzlichen Erbvergleichs von 1755, regeln sich hier Zusammensetzung und Wirksamkeit der Stände immer noch im altständischen Sinne.

§ 17. Wesen der Volksvertretung.

Die Volksvertretung des Repräsentativsystems ist zuerst auf Grund mißverstandenen englischen Staatsrechts von der politischen Literatur des 18. Jahrhunderts, besonders von **Montesquieu** in seinem Esprit des lois gefordert worden. Im Anschlusse an die Ereignisse der französischen Revolution hat sie in Europa, namentlich in Deutschland, während des 19. Jahrhunderts allgemein Verwirklichung gefunden durch die gesetzgeberische Rezeption der konstitutionellen Theorie.

Die Volksvertretung ruht auf dem Boden **der staatsbürgerlichen Gesellschaft**, der Gleichheit aller vor dem Gesetze. Wenngleich die Landstände nicht das Ergebnis der ständischen Gliederung der Gesellschaft waren, sondern letztere erheblich später erfolgte, so setzt doch das Repräsentativsystem die Vernichtung des sozialen Organismus des Ständetums voraus. Nach dieser Vernichtung bleibt nur übrig das Volk als eine Summe rechtlich gleicher Individuen.

Das **Volk** wird durch die Volksvertretung **vertreten.**

Die Rechtsordnung kennt nun auf allen Rechtsgebieten eine doppelte Art der Vertretung, die auftragsmäßige, bei der der Vertretene seinen Willen in den des Vertreters legt, und die gesetzliche für einen Handlungsunfähigen. Welcher Art ist nun die Volksvertretung? Politik und Zeitungsdeutsch, die von einem Mandate,

Rechenschaftsberichte an die Wähler usw. sprechen, deuten auf die **auftragsmäßige Vertretung** hin. Und doch kann von einer solchen nicht die Rede sein. Die Mitglieder der ersten Kammern, die der politische Radikalismus freilich als grundsatzwidrig beseitigen will, werden regelmäßig nicht gewählt. Und wenn die zweite Kammer auch eine Wahlkammer ist, so werden die Abgeordneten doch nur durch einen geringen Prozentsatz des Volkes gewählt. Jedem Zweifel macht aber ein Ende die stereotype Bestimmung der Verfassungsurkunden, u. a. Art. 83 der preußischen: „Die Mitglieder beider Kammern sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie stimmen nach ihrer freien Überzeugung und sind an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden.“ Damit ist der Grundsatz der **gesetzlichen Vertretung** für das an sich handlungsunfähige Volk ausgesprochen. Aus dem Wesen der Volksvertretung ergibt sich daher nichts für die Art und Weise ihrer Zusammensetzung. Auch die erblichen Mitglieder der ersten Kammer sind Vertreter des ganzen Volkes. Und die Wähler erteilen nicht einen Auftrag, sondern versehen einen öffentlichen Dienst, indem sie mitwirken bei Bezeichnung der Personen, die in der zweiten Kammer das Volk zu vertreten haben.

Das Volk ist nun gleichzeitig Gegenstand und Mittel der staatlichen Herrschaft. In beiden Beziehungen wird es durch die Volksvertretung vertreten. Als Gegenstand der Herrschaft vertritt es die Volksvertretung, indem sie namens des Volkes **Bitten und Beschwerden** gegenüber der Regierung geltend macht. Als Mittel der Herrschaft vertritt sie das Volk, indem sie **mitzuwirken** berufen ist beim Erlasse der wichtigsten Staatsakte. Doch überwiegt bei der Volksvertretung die letztere Richtung bei weitem die erstere.

Von allen anderen Staatsorganen unterscheidet sich nun die Volksvertretung durch zwei wesentliche Eigenschaften, durch ihre Unverantwortlichkeit und durch ihre Unselbständigkeit.

Die Volksvertretung ist rechtlich **unverantwortlich**. Sie trägt allerdings für ihre Beschlüsse eine Verantwortung politisch und vor dem Richterstuhle der Geschichte. Doch rechtlich kann sie nie zur Verantwortung gezogen werden. Und dies wirkt noch

zurück auf die Stellung der einzelnen Mitglieder. In dieser Beziehung ist die Volksvertretung dem Monarchen gleichgestellt.

Die Volksvertretung ist ferner **unselbständiges** Staatsorgan. Der unterste Vollziehungsbeamte kann unter Umständen in sich den Staatswillen zur Erscheinung bringen und geltend machen. Das kann die Volksvertretung nicht. Sie wirkt mit beim Erlasse der wichtigsten Staatsakte, aber regelmäßig unselbständig in den Formen der Zustimmung und Genehmigung, während der Staatsakt selbst von einer anderen Seite ausgeht.

Nach dem Vorbilde Englands hat sich nun allgemein auf dem Kontinente, namentlich auch in den größeren deutschen Staaten, das **Zweikammersystem** eingebürgert.

Das Zweikammersystem ist erwachsen auf den besonderen Grundlagen der **englischen Ständebildung**, indem die großen geistlichen und weltlichen Magnaten, letztere mit erblicher Berechtigung in das Oberhaus, Vertreter der übrigen Ortsobrigkeiten, der Grafschaftsritter und der Städte, seit Heinrich III. in das Unterhaus berufen wurden. Mit einer Verbindung aristokratischer und demokratischer Elemente, wovon man seit Montesquieu faselte, hatten die beiden Häuser nichts zu tun. Denn das Unterhaus war ebenso ständisch aristokratisch wie das Oberhaus.

Der **Irrtum** der konstitutionellen Theorie hatte aber auch hier schwerwiegende praktische **Folgen.** Der Eingang der Charte constitutionelle Ludwigs XVIII. von 1814 erklärte, die alten Zeiten mit den neuen verbinden und in der Pairie eine wahrhaft nationale Einrichtung erneuern zu wollen. Die erste Kammer sollte eine besondere Vertretung der Reste der alten ständischen Gesellschaft, die zweite Kammer eine auf Wahl beruhende Vertretung der modernen staatsbürgerlichen Gesellschaft sein. Nun war aber durch die französische Revolution die ständische Gesellschaft derart entwurzelt, daß der Versuch, ihr eine besondere Vertretung zu geben, nicht gelingen konnte. Schon die Verfassung des Bürgerkönigtums von 1830 hat ihn aufgegeben. Und ähnlich ist es in den anderen romanischen Staaten ergangen. Die erste Kammer, entweder ernannt oder auf Grund eines besonderen Wahlsystems gewählt, verbürgt neben der zweiten noch die Viel-

seitigkeit der Erwägung, aber vertritt nur denselben Strom der öffentlichen Meinung, der sich in der Wahlkammer geltend macht.

Der Versuch, der in Frankreich mißlang, fiel in Deutschland auf besseren Boden. Hier war die alte ständische Gesellschaft überhaupt noch viel fester begründet und lebensfähiger gewesen. Durch die Mediatisierungen waren überdies den Einzelstaaten neue aristokratische Elemente zugeführt worden, die man nicht einfach in der allgemeinen staatsbürgerlichen Rechtseinheit untergehen lassen konnte. So wurde denn in den Mittelstaaten und später auch in Preußen die **erste Kammer** eine **besondere Vertretung der Reste der alten ständischen Gesellschaft**, die **zweite Kammer** auf Grund der Wahl eine solche **der modernen staatsbürgerlichen**.

Eine besondere politische **Bedeutung** neben der Wahlkammer hat die erste Kammer nur da behaupten können, wo sie wie in Deutschland ein selbständiges politisches Prinzip in sich trägt und nicht denselben Zug der öffentlichen Meinung vertritt.

In den deutschen **Kleinstaaten** reichten die Elemente zur Bildung von zwei Kammern nicht aus, so daß hier das **Einkammersystem** besteht.

Das Volk ist jedoch nur rechtlich eine Summe gleicher Individuen. Tatsächlich zerfällt es nach den mannigfachsten Interessen politischer, sozialer, religiöser und nationaler Natur in die verschiedensten Gruppen. Das macht sich auch in der Zusammensetzung der Volksvertretung geltend. Wiederum nicht rechtlich, denn rechtlich ist jedes Mitglied Vertreter des ganzen Volkes, doch tatsächlich bilden sich nach politischen, sozialen, religiösen und nationalen Gesichtspunkten innerhalb der Volksvertretung **Parteien**, die auch außerhalb ihrer das politische Leben beherrschen. Die Partei hat daher keinerlei staatsrechtliche Bedeutung, ihr Bestand wird von der Rechtsordnung geflissentlich übersehen. Sie besteht nur tatsächlich als eine politische Erscheinung.

Die in Deutschland übliche Bezeichnung für die Volksvertretung des Einzelstaates ist die des **Landtags**.

§ 18. Die erste Kammer.

Die **Bezeichnung** für die erste Kammer ist verschieden. Man spricht von der ersten Ständekammer oder der Kammer der Standesherren. In Bayern heißt sie Kammer der Reichsräte. In Preußen war anfangs die Bezeichnung erste Kammer üblich, das Gesetz vom 30. Mai 1855 gab ihr nach englischem Vorbilde den Namen des Herrenhauses.

Für die **Zusammensetzung in den deutschen Mittelstaaten** hatte man das Vorbild der französischen Charte constitutionelle von 1814. Als geeignete Elemente boten sich dar die Prinzen des landesherrlichen Hauses, die Häupter der mediatisierten Familien, die man mit erblicher Berechtigung berief, ferner Großgrundbesitzer, die sozial den Mediatisierten ungefähr gleich standen und auch mit erblicher Berechtigung berufen werden konnten. Das reichte aber nicht aus, zumal die Mediatisierten den neuen Erwerbungen angehörten und in den alten Stammlanden nicht vertreten waren. Es kamen hinzu der katholische Landesbischof und ein evangelischer Prälat, in Bayern die Erzbischöfe, ein Bischof und ein evangelischer Geistlicher, Elemente des niederen Adels, auch Vertreter der Universitäten, Inhaber von gewissen großen Ämtern und endlich Personen, die der Landesherr aus Allerhöchstem Vertrauen berief, namentlich aus den Spitzen des berufsmäßigen Beamtentums. Damit ergab sich eine Mischung von erblichen und lebenslänglichen Mitgliedern. Nur in Württemberg blieb bis 1906 ein Teil der sogenannten Privilegierten in der zweiten Kammer zurück, womit die erste ganz unzureichend wurde. Aber im wesentlichen hatte man doch eine den Kräften der Mittelstaaten entsprechende zweckmäßige Zusammensetzung herbeigeführt.

Eigenartig war die Entwicklung in **Preußen.**

Hier wollte man **anfangs** die Mitglieder der ersten Kammer von den Vertretungen der größeren kommunalen Verbände nach belgischem Vorbilde wählen lassen. Das setzte jedoch die Neubildung dieser Vertretungen im Sinne des Repräsentativsystems voraus. Bis dahin half man sich mit provisorischen Maßregeln und gelangte schließlich in der revidierten Verfassung zu einer

Verbindung von Ernennung und Wahl. An die Stelle dieser Bestimmungen trat das **Verfassungsgesetz vom 7. Mai 1853,** welches bestimmte, die erste Kammer solle durch königliche Anordnung gebildet werden, die nur durch ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz abgeändert werden könne, und aus Mitgliedern bestehen, die der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit berufe. Diese Verordnung erging am 12. Oktober 1854.

Diese Rechtsgrundlage und damit der rechtliche Bestand des Herrenhauses wird nun vielfach **angefochten**, jedoch **zu Unrecht.** Einmal soll der Gesetzgeber überhaupt nicht berechtigt gewesen sein, die Regelung des Gegenstandes einer Verordnung zu überlassen. Allein der Gesetzgeber regelte den Gegenstand, indem er die näheren Bestimmungen einer Verordnung anheimgab. Ferner soll der Grundsatz der königlichen Ernennung verletzt sein, indem die Verordnung eine Reihe von Präsentationsrechten einführt. Wenn auch diese Präsentationsrechte von zum Teil willkürlichen Verbänden eine gewisse politische Verbildung darstellen, so sind sie doch rechtlich unanfechtbar, da trotz der Präsentation die Mitgliedschaft auf der königlichen Ernennung beruht. Endlich soll der Grundsatz der Lebenslänglichkeit verletzt sein, da gewisse Personen nur so lange Mitglieder des Herrenhauses bleiben, als sie dem Verbande angehören, der sie präsentiert hat. Doch die Lebenslänglichkeit bedeutet nicht den Character indelebilis im Sinne des katholischen Priestertums, sondern den Gegensatz zur zeitlichen Befristung und den Schutz gegen willkürliche Entziehung der übertragenen Stellung. Diese Voraussetzungen sind auch hier vorhanden. An dem Rechtsbestande des preußischen Herrenhauses ist also nicht zu zweifeln. Überdies würde es zu unhaltbaren Folgerungen führen, eine seit über fünfzig Jahren bestehende Einrichtung und ihre ganze Wirksamkeit einfach als nichtig zu betrachten.

Mitglieder des Herrenhauses sind hiernach:

1. Die **Prinzen** des königlichen Hauses, sobald sie der König nach erreichter Großjährigkeit beruft (bisher nicht geschehen).

2. **Erblich** werden berufen:

a) der Fürst von Hohenzollern,

b) die Häupter der mediatisierten Häuser, welche in Preußen ehemals reichsunmittelbare Gebiete haben,
c) die der Herrenkurie des Vereinigten Landtags nach Maßgabe der neuständischen Gesetzgebung zugehörigen Fürsten, Grafen und Herren, wie z. B. die schlesischen Standesherren,
d) diejenigen, denen dies Recht besonders verliehen wird, wie z. B. die Häupter der Familien Bismarck, Moltke und Roon, welche das Familienfideikommiß besitzen.

3. **Lebenslänglich** werden berufen:

a) Personen **kraft Präsentationsrechts**, solches wird beigelegt
   α) den evangelischen Domstiftern Brandenburg, Merseburg und Naumburg,
   β) provinziellen Verbänden der mit Rittergütern angesessenen Grafen,
   γ) Verbänden der durch ausgebreiteten Familienbesitz ausgezeichneten Geschlechter,
   δ) Verbänden des alten und befestigten Grundbesitzes nach besonderen landschaftlichen Bezirken, wobei als alter Grundbesitz Rittergüter gelten, die sich seit mindestens fünfzig Jahren in derselben Familie befinden, als befestigter die mit gesicherter Individualerbfolge,
   ε) jeder Landesuniversität durch ihren Senat aus der Zahl der ordentlichen Professoren,
   ζ) den besonders damit beliehenen Städten durch den kollegialen Magistrat bzw. die Gemeindevertretung aus der Zahl der Magistratsmitglieder.
b) Die **Inhaber der vier großen Landesämter** im Königreich Preußen: Oberburggraf, Obermarschall, Landhofmeister und Kanzler (vgl. § 6).
c) Personen, die der König **aus besonderem Vertrauen** ernennt. Aus ihnen bestellt er Kronsyndici zur Begutachtung wichtiger Rechtsfragen, eine Nachahmung der englischen Law Lords.

Mitglieder können nur Preußen im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte und mit Wohnsitz in Preußen sein. Sie dürfen sich

nicht im Dienste eines außerdeutschen Staates befinden. Ausgeschlossen sind nach dem Gesetze vom 27. März 1872 auch die Mitglieder der Oberrechnungskammer. Erforderlich ist, abgesehen von den Prinzen des königlichen Hauses, für Ausübung der Mitgliedschaft ein Alter von mindestens dreißig Jahren.

Die **Mitgliedschaft** geht für die präsentierten Mitglieder **verloren** durch Verlust der Voraussetzung, auf der die Präsentation beruhte, wie z. B. ein Professor oder ein Bürgermeister nimmt ein anderes Amt an. Abgesehen von dem Verluste der bürgerlichen Ehrenrechte erlischt die Mitgliedschaft auch, wenn das Haus einem Mitgliede durch einen vom Könige bestätigten Beschluß das Anerkenntnis unverletzter Ehrenhaftigkeit und eines entsprechenden Lebenswandels oder Verhaltens versagt. Auch ein freiwilliger Verzicht muß für zulässig erachtet werden. Im übrigen geht beim Mangel der gesetzlichen Voraussetzungen nicht das Recht selbst verloren, sondern es ruht nur seine Ausübung, wie z. B. ein erbliches Mitglied ist noch nicht dreißig Jahre alt, oder ein Mitglied verlegt seinen Wohnsitz außerhalb Preußens.

§ 19. Die zweite Kammer.

Die **Wahlkammer** wird als zweite Ständekammer oder als Kammer der Abgeordneten **bezeichnet**. In Preußen, wo anfangs die Bezeichnung als zweite Kammer üblich war, hat das Gesetz vom 30. Mai 1855 die Benennung als Haus der Abgeordneten eingeführt.

Die **Mitglieder** der zweiten Kammer werden **gewählt**. Nur in Württemberg sind bis 1906 Teile der sog. Privilegierten in der zweiten Kammer zurückgeblieben.

Als die deutschen Staaten zum konstitutionellen Systeme übergingen, war für die Gestaltung des Wahlrechts von vorbildlicher Bedeutung das **Zensuswahlrecht** der französischen Charte constitutionelle von 1814. Vereinzelt machte sich daneben das Bestreben geltend, nach einzelnen Besitzklassen wählen zu lassen. Aber das Zensuswahlrecht, wonach ein Mindestbetrag an Steuerleistung Voraussetzung des Wahlrechts war, blieb doch über-

wiegend. Erst in neuester Zeit hat besonders in Süddeutschland das **Reichstagswahlrecht** mit seiner allgemeinen Gleichberechtigung und Geheimheit auch für das Verfassungsrecht der Einzelstaaten maßgebende Bedeutung gewonnen, so zuerst in Baden, abgeschwächt in Bayern.

Das Zensuswahlrecht war für Preußen nicht anwendbar, weil es bei der wirtschaftlichen Verschiedenheit der einzelnen Landesteile ungleichartig gewirkt haben würde. Die Verordnung vom 30. März 1849 führte daher das **Dreiklassensystem** ein, das zuerst auf kommunalem Gebiete, in der rheinischen Gemeindeordnung von 1845 angewandt worden war. Die Verordnung, nur vorläufig erlassen und den später ergangenen widersprechenden Artikeln der VU. vorgehend, ist bis jetzt in Kraft geblieben und suspendiert daher noch heute Verfassungsrecht. In einzelnen Punkten bringt das Gesetz vom 29. Juni 1893 Ergänzungen.

Das **Wesentliche des Dreiklassensystems** besteht in folgendem: In jedem Urwahlbezirke werden die Wähler nach den von ihnen gezahlten direkten Staats- und Kommunalsteuern, bei Nichterhebung von Gemeindesteuern auch unter Einrechnung der staatlich veranlagten Ertragsteuern und für nicht veranlagte Wähler unter Ansetzung fingierter Steuersätze von je 3 Mk. in drei Klassen geteilt. Die erste Klasse bilden die an Zahl sehr geringen Höchstbesteuerten, die das erste Drittel der Gesamtsteuersumme des Urwahlbezirkes aufbringen. Nach ihrem Ausscheiden wird in gleicher Weise eine zweite Klasse der an Zahl schon erheblicheren demnächst Höchstbesteuerten gebildet, die das zweite Drittel der Gesamtsteuersumme aufbringen. Die dritte Klasse bilden endlich die zahlreichen Personen, welche als niedrigst besteuerte das dritte Drittel aufbringen oder gar keine Steuer zahlen. Jede Klasse wählt trotz der verschiedenen Anzahl ihrer Mitglieder die gleiche Anzahl von Wahlmännern, und diese wählen den Abgeordneten. Der höheren Steuerleistung wird damit auch ein entsprechend größeres Gewicht der Wahlstimme gewährt.

Das Dreiklassensystem schließt niemanden schroff durch einen Zensus aus. Doch gewährt es den Wählern dritter Klasse statt eines wirklichen Wahlrechts nur ein Scheinrecht, da die Wähler

dritter Klasse niemals gegen die der beiden anderen etwas durchsetzen können. Der Gedanke, durch Bildung von drei Klassen elastisch den Verschiedenheiten der einzelnen Landesteile gerecht zu werden, ist berechtigt. Doch übertragen auf die einzelnen Urwahlbezirke derselben Gemeinde, wirkt es absurd, daß in einem wohlhabenden Stadtteile Reichskanzler und Minister Wähler dritter Klasse sind, anderswo bereits die unteren Schichten des Mittelstandes in die zweite gelangen. Dazu kam neuerdings die Gefahr plutokratischer Vorbildung, der man zum Teil durch Einrechnung der Kommunalsteuern und Ansetzung fingierter Steuersätze von 3 Mk. entgegenzuwirken versucht hat. Die Miquelsche Steuerreform verfolgte das berechtigte sozialpolitische Ziel, die unteren Schichten von Steuern zu entlasten, dahingegen die höheren entsprechend stärker heranzuziehen. Das wirkte aber auf das Wahlrecht zurück, indem die Zahl der Wähler erster und zweiter Klasse immer geringer wurde, dagegen die der dritten Klasse immer größer. **Bismarck** hat bei den übeln Erfahrungen, die er in der Konfliktszeit mit der liberalen Bourgeoisie gemacht hatte, das Dreiklassensystem als **das elendeste aller Wahlsysteme** bezeichnet. Doch ist der dem Dreiklassensysteme zugrunde liegende gesunde Gedanke in der Ausführung **verbesserungsfähig.**

Außerhalb Preußens ist in Deutschland das Dreiklassensystem nur in **Sachsen** seit 1899 in zum Teil verbesserter Form an Stelle des bisherigen niedrigen Zensus eingeführt worden, um die Sozialdemokraten aus der zweiten Kammer zu beseitigen.

Die Wahl vollzieht sich in einzelnen **Wahlkreisen,** die im Anschlusse an die politische Landeseinteilung gesetzlich festgelegt sind. In jedem Wahlkreise werden ein oder mehrere Abgeordnete gewählt.

Das **aktive Wahlrecht** ist an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft, die hier im Anschlusse an das preußische Recht als Prototyp einzeln durchgegangen werden sollen. Erfordert wird

1. Staatsangehörigkeit, die Reichsangehörigkeit genügt nicht,
2. männliches Geschlecht,
3. Selbständigkeit, worunter nicht wirtschaftliche Selbständigkeit, sondern Verfügungsfähigkeit zu verstehen ist, der Betreffende darf nicht entmündigt oder im Konkurse sein,

4. Vollendung des 24. Lebensjahres, des alten landrechtlichen Großjährigkeitstermines, die in dieser Beziehung suspendierte VU. verlangt das 25.,
5. Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte,
6. der Betreffende darf keine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln beziehen,
7. sechsmonatlicher Wohnsitz oder Aufenthalt in der Gemeinde des Wahlortes.

Das frühere preußische Recht ließ auch **aktive Militärpersonen**, wenn sie sonst die Voraussetzungen erfüllten, zum Wahlrechte zu. Das Reichsrecht steht auf einem anderen Standpunkte und will das Heer allen politischen Einwirkungen entziehen. Andererseits wollte man das Militär nicht den Disqualifizierten anreihen. Deshalb haben aktive Militärpersonen zwar das Wahlrecht, aber nach § 49 des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874 ruht es für sie, sie dürfen es nicht ausüben, so lange sie sich bei der Fahne befinden.

Die Wahl erfolgt nach Einteilung der Klassen in den einzelnen **Urwahlbezirken** nach näherer Bestimmung des Wahlreglements vom 14. März 1903.

Die Wähler wählen **mündlich zu Protokoll** mit absoluter Mehrheit in den einzelnen Urwahlbezirken die Wahlmänner, und zwar jede Klasse die gleiche Anzahl. Ergibt der erste Wahlgang keine absolute Mehrheit, so muß eine Stichwahl stattfinden. Die Wahlmänner wählen ebenso, aber mit gleichem Stimmrechte die Abgeordneten.

Passiv wählbar ist jeder, der das aktive Wahlrecht hat, im ganzen Staatsgebiete. Da aktiven Militärpersonen das Wahlrecht nicht entzogen ist, sondern nur die Ausübung des aktiven Wahlrechts ruht, können sie gewählt werden. Nur ist für das passive Wahlrecht ein höheres Alter erforderlich als für das aktive, nämlich Zurücklegung des 30. Lebensjahres. Auch muß der zu Wählende seit mindestens einem Jahre dem preußischen Staatsverbande angehören.

Die Wahl erfolgte früher auf drei Jahre, seit dem Verfassungsgesetze vom 27. Mai 1888 auf **fünf Jahre.** Vor Ablauf

dieser Frist kann eine Wahl stattfinden allgemein bei Auflösung des Abgeordnetenhauses, womit eine neue fünfjährige Wahlperiode beginnt, oder im einzelnen Falle bei Ersatzwahlen (Tod, Verlust des passiven Wahlrechts, Ungültigkeitserklärung der Wahl, sog. Mandatsniederlegung, Annahme eines Amtes oder Beförderung).

§ 20. Der Geschäftsgang.

Die Volksvertretung kann sich nur versammeln auf **Berufung des Landesherren.** Das Selbstversammlungsrecht, das sich die alten deutschen Landstände vielfach errungen hatten, und das auch der moderne parlamentarische Staat nach belgischem Typus für gewisse Fälle kennt, besteht in Deutschland nur vereinzelt, z. B. nach der braunschweigischen Landesordnung von 1832. Nach dem Zweikammersysteme kann sich die Berufung nur auf beide Kammern gleichzeitig erstrecken. Die Berufung muß sich periodisch wiederholen, z. B. mindestens alle zwei Jahre oder wie in Preußen alljährlich, da der Landtag in jedem Jahre mindestens eine Vorlage zu erledigen hat, den alljährlich in Gesetzesform festzustellenden Staatshaushaltsetat. In Preußen ist sogar ausdrücklich vorgeschrieben, daß die Berufung alljährlich in einer bestimmten Zeit, in den Monaten November bis Januar erfolgen muß. Das ist die Berufung zur ordentlichen Sitzung. Außerdem ist im Falle des Bedürfnisses auch noch die Berufung zu einer außerordentlichen Sitzung zulässig.

An die Berufung schließt sich die feierliche **Eröffnung** an in einer gemeinsamen Sitzung beider Kammern entweder durch den Landesherren persönlich oder durch einen von ihm beauftragten Minister. Während in den parlamentarischen Staaten der Monarch sich zu diesem Zwecke in das Haus der Volksvertretung begibt, läßt in Deutschland der Landesherr die Mitglieder des Landtags zu sich kommen.

Der Landesherr allein kann auch die Volksvertretung **vertagen.** Die Vertagung unterbricht die Sitzungen und macht während der Vertagungszeit jede parlamentarische Tätigkeit unmöglich. Doch nach Ablauf der Vertagung werden die parla-

mentarischen Arbeiten von selbst und in der Lage wieder aufgenommen, in der sie sich vorher befanden. Die Vertagung ist nicht zu verwechseln mit der bloß tatsächlichen autonomen Unterbrechung der Sitzungen durch das Haus selbst, z. B. wegen Weihnachten, wodurch die parlamentarische Tätigkeit nicht rechtlich unmöglich gemacht wird, also die Kommissionen weiter arbeiten können. Bei dem Zweikammersysteme kann sich auch die Vertagung nur auf beide Kammern gleichzeitig erstrecken. In Preußen und anderen Staaten darf die Vertagung ohne Zustimmung der Kammern die Frist von dreißig Tagen nicht übersteigen und in derselben Session nicht wiederholt werden. Eine solche längere Vertagung bietet namentlich die Möglichkeit, parlamentarische Vorarbeiten nicht unter den Tisch fallen zu lassen, sondern ihre Verwertung für das nächste Jahr zu ermöglichen.

Der Monarch allein kann endlich auch den Landtag **schließen.** Die Schließung beendet jede parlamentarische Tätigkeit und nötigt die Volksvertretung, bei ihrem Wiederzusammentritte jede Vorlage, die in der vorigen Session nicht beendet war und wieder eingebracht wird, geschäftlich als eine völlig neue zu behandeln. Nach dem Zweikammersysteme kann sich auch die Schließung nur auf beide Kammern gleichzeitig erstrecken. Die Form der Schließung ist die Verlesung der landesherrlichen Verordnung durch einen beauftragten Minister in einer gemeinsamen Sitzung beider Kammern und die daran sich anschließende Erklärung des Ministers, daß er auf Grund der ihm erteilten Ermächtigung die Session schließe.

Eine besondere Art der Schließung ist die **Auflösung der Wahlkammer.** Auch diese steht allein dem Landesherren zu. Die Auflösung hat Neuwahlen zur Folge, meist innerhalb bestimmter Frist. In Preußen müssen z. B. für diesen Fall innerhalb sechzig Tagen die Wähler und innerhalb neunzig Tagen nach der Auflösung die Kammern versammelt werden. Bei dem Zweikammersysteme kann im Falle der Auflösung der Wahlkammer auch die erste Kammer nicht mehr tagen, sondern ist zu schließen. Wenn in Preußen in diesem Falle von einer Vertagung des Herrenhauses die Rede ist, so ist das nicht die gewöhnliche Vertagung,

welche die Kontinuität der parlamentarischen Arbeiten wahrt, sondern eine besondere Art der Schließung.

Innerhalb des verfassungsmäßigen Rahmens hat jede Kammer ihre **Geschäftsordnung** selbst festzusetzen. Die Geschäftsordnung ist autonome Satzung des Hauses und kann von ihm jederzeit ohne höhere Genehmigung oder Sanktion geändert werden. Doch so lange eine Bestimmung der Geschäftsordnung besteht, ist auch die Mehrheit daran gebunden.

Das erste nach dem Zusammentritte jedes Hauses ist seine **Konstituierung**. In Preußen tritt jedes Haus unter dem Vorsitze seines bisherigen Präsidenten, das Abgeordnetenhaus nach einer Neuwahl unter dem seines ältesten Mitgliedes und bei dessen Verzichte des nächst ältesten zusammen und hat zunächst seine Präsidenten, Vizepräsidenten und die sonstigen Mitglieder des Bureaus zu wählen. Im Herrenhause ist es Sitte, daß der Präsident ein fürstlicher Herr, der erste Vizepräsident ein Mitglied des niederen Adels, der zweite Vizepräsident ein Bürgermeister oder Professor ist. Im Abgeordnetenhause wird bei Besetzung der Präsidentenstellen den Parteiverhältnissen Rechnung getragen, sodaß z. B. die stärkste Partei Anspruch auf die Stelle des ersten Präsidenten hat. Doch ist diese Sitte kein Gewohnheitsrecht.

Daran schließt sich die **Legitimationsprüfung** an. Jedes Haus hat die Legitimation seiner Mitglieder selbst zu prüfen und damit im Falle bestrittener Legitimation eine richterliche Tätigkeit zu entfalten. Die Entscheidung hat daher nicht unter Mißbrauch der Mehrheit nach Gründen der politischen Zweckmäßigkeit, sondern nur nach Gründen des Rechts zu erfolgen. Verhältnismäßig einfach gestaltet sich die Prüfung im Herrenhause, wo nur die ordnungsmäßige königliche Berufung festzustellen ist. Dagegen wird sie im Abgeordnetenhause zu einer Entscheidung über bestrittene Wahlen. Die Prüfung erfolgt vorbereitend in einer Kommission, die Matrikelkommission des Herrenhauses, die Wahlprüfungskommission des Abgeordnetenhauses, endgültig durch das Plenum. Bis zu dessen Entscheidung kann auch das angefochtene Mitglied an den Beratungen und Beschlüssen des Hauses teilnehmen.

Die **parlamentarische Tätigkeit** entwickelt sich entweder in den Abteilungen und Kommissionen oder im Plenum.

Jedes Haus wird in **Abteilungen** geteilt. Die Abteilungen sind wesentlich nur dazu bestimmt, die Mitglieder der Kommissionen zu wählen.

Die **Kommissionen** dienen zur Vorbereitung der Vorlagen. Jedes Haus hat nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung Kommissionen, die regelmäßig gebildet werden müssen, z. B. die Budgetkommission, die Gemeindekommission. Andere Kommissionen werden auf besonderen Beschluß zur Erledigung einzelner Vorlagen bestellt. Die Kommission wird dabei zweckmäßig so zusammenzusetzen sein, daß sich in ihr die Parteiverhältnisse des Hauses wiederspiegeln, da nur in diesem Falle eine für die weiteren Arbeiten des Plenums ersprießliche Vorbereitung möglich ist.

Das Plenum erledigt jede Vorlage in **drei Lesungen.** Die erste verbreitet sich nur über die allgemeinen Gesichtspunkte und endet nicht mit einem sachlichen Beschlusse, sondern mit einem solchen über die weitere geschäftliche Behandlung, ob die Vorlage sofort in zweiter Lesung im Plenum erledigt oder an eine Kommission verwiesen werden soll. Das letztere ist die Regel. Hat eine Kommissionsberatung stattgefunden, so beginnt die zweite Lesung mit einem Berichte der Kommission durch eines ihrer Mitglieder. Die zweite Lesung geht auf die einzelnen Teile der Vorlage selbst ein und endet mit einer sachlichen Beschlußfassung über Annahme oder Ablehnung der einzelnen Teile und der ganzen Vorlage, wobei auch noch Verbesserungsanträge gestellt werden können. Die dritte Lesung hat denselben Charakter der Geschäftsbehandlung, ist aber endgültig und entscheidend. Die Wiederholung der gleichen Behandlung in der zweiten und dritten Lesung bietet die Möglichkeit, zwischen beiden noch Versuche der Verständigung mit der Regierung zu machen oder der Auffassung des anderen Hauses Rechnung zu tragen.

Bei den parlamentarischen Verhandlungen muß notwendig eine Verbindung mit der **Regierung** bestehen, zumal die meisten Vorlagen von ihr vorbereitet und eingebracht sind. In den parlamentarischen Staaten ist diese Verbindung dadurch gegeben, daß

die Minister der Mehrheit der Volksvertretung entnommen werden und ihr somit als Mitglieder angehören müssen. Dieses parlamentarische System haben wir nicht. Wohl aber haben die Minister und die von ihnen abgeordneten Kommissare Zutritt in jeder Kammer sowohl im Plenum wie in den Kommissionen und müssen dort auf ihr Verlangen jederzeit gehört werden. Geschäftsordnungsmäßig wird eine bereits geschlossene Debatte dadurch wieder eröffnet, daß ein Vertreter der Regierung das Wort ergreift. In Preußen kann sogar jede Kammer die Gegenwart der Minister verlangen. Praktische Bedeutung hat dies kaum, da kein Minister zum Zuhören und Reden gezwungen werden kann.

Die Landtagsverhandlungen sind **öffentlich** und wahrheitsgetreue Berichte in der Presse von jeder Verantwortung frei. Das gilt aber nur für das Plenum, soweit es nicht ausnahmsweise zu einer geheimen Sitzung zusammentritt. Für die Abteilungen und Kommissionen besteht keine Öffentlichkeit. Wohl aber können auch solche Mitglieder des Hauses, die der betreffenden Kommission nicht angehören, ihren Beratungen beiwohnen. Die Regierung ist daher in der Lage, in einer Kommissionssitzung vertraulichere Mitteilungen zu machen, die sich für die weitere Öffentlichkeit nicht eignen.

Die Handhabung der **Ordnung** bei den parlamentarischen Verhandlungen sowohl im Plenum wie in den Kommissionen ist Sache des Vorsitzenden nach Maßgabe der Geschäftsordnung. Das Korrelat der parlamentarischen Immunität, daß die Mitglieder für ihre parlamentarische Tätigkeit nicht außerhalb des Hauses zur Verantwortung gezogen werden können, ist ihre Unterstellung unter die parlamentarische Disziplin des Präsidenten.

Als **Disziplinarmittel** kennt man in Deutschland im Gegensatze zu den schärferen Disziplinarmaßregeln des englischen und französischen Rechts im wesentlichen nur den Ruf zur Ordnung und den Ruf zur Sache, wenn ein Mitglied gegen die Ordnung des Hauses verstößt oder von der Sache abschweift. Das hat die Wirkung, daß wenn eine solche Maßregel gegen dasselbe Mitglied in derselben Sitzung zweimal notwendig gewesen ist, das Haus beim dritten Male befragt werden kann, ob es den Betreffenden noch länger anhören will.

Die **Disziplinargewalt** des Präsidenten erstreckt sich **nur über die Mitglieder des Hauses**, nicht über die Vertreter der Regierung. Das ist namentlich von Bismarck in der Konfliktszeit gegenüber dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses immer mit Entschiedenheit betont worden. Es kann höchstens für zulässig erachtet werden, daß der Präsident ein Mitglied der Regierung auf den parlamentarischen Brauch hinweist und eine Äußerung als gegen diesen verstoßend bezeichnet. Aber eine eigentliche Disziplinargewalt hat er nicht, wie es auch verfassungswidrig sein würde, einem Mitgliede der Regierung das Wort zu entziehen.

Die äußerst schwache Disziplinargewalt des Präsidenten hat sich bisher im wesentlichen für die einzelstaatlichen Volksvertretungen als ausreichend erwiesen.

§ 21. Rechte der Volksvertretung.

Unter Rechten der Volksvertretung sind hier nicht deren subjektive Rechte, sondern die **Rechtsstellung überhaupt** zu verstehen. Zu unterscheiden ist zwischen den Rechten der einzelnen Mitglieder der Volksvertretung und den Rechten der Volksvertretung in ihrer Gesamtheit.

1. Rechte der einzelnen Mitglieder.

a) **Äußerungsfreiheit.** Sie ist jetzt allgemein reichsrechtlich gegründet auf § 11 StGB.: „Kein Mitglied des Landtags oder einer Kammer eines zum Reiche gehörigen Staates darf außer der Versammlung, zu welcher das Mitglied gehört, wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufs getanen Äußerung zur Verantwortung gezogen werden."

Statt „Äußerung" enthielt für Preußen Art. 84 VU. das Wort „Meinung" und daran knüpfte sich in dem berühmten Prozesse Twesten 1866 die Streitfrage, ob unter Meinung nur die Abgabe eines Urteils oder auch die Behauptung von Tatsachen zu verstehen sei. Diese Streitfrage ist jetzt erledigt, denn Äußerung deckt beides. Trotzdem sind nicht alle Zweifel beseitigt. Insbesondere fragt es sich, ob die Äußerung bloß das gesprochene Wort meint oder auch Tätlichkeiten. Als das vom Gesetzgeber

Gewollte erscheint es, die Freiheit der Äußerung im Sinne der bloßen Redefreiheit aufzufassen.

Gedeckt werden nur Äußerungen in Ausübung des parlamentarischen Berufs, also im Plenum oder in den Abteilungen und Kommissionen. Nicht fallen hierunter Kandidatenreden oder Rechenschaftsberichte an die Wähler, da es sich um kein Mandat handelt.

Ausgeschlossen ist jede strafrechtliche oder disziplinare Verantwortung. Stellung eines Beamten zur Disposition fällt formell nicht hierunter, ist aber gegen den Geist der Verfassung (Maßregelung der Kanalgegner 1899).

b) **Freiheit von Strafverfolgung und Verhaftung.** In dieser Beziehung sind die landesgesetzlichen Bestimmungen vorbehalten durch § 6 Nr. 1 EG. zur StPO. Die gewöhnliche Formel, z. B. nach Art. 84 der preußischen VU. ist die, daß kein Mitglied eines der beiden Häuser ohne dessen Genehmigung während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden kann, außer wenn es bei Ausübung der Tat oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird; Strafverfahren oder Untersuchungshaft, die bereits bestanden, sind auf Antrag des betreffenden Hauses für die Dauer der Sitzungsperiode aufzuheben. Zweck ist lediglich Schutz der Mitglieder der Volksvertretung gegen tendenziöse Strafverfolgung und Verhaftung. Nach feststehender Praxis wird aber die Immunität geltend gemacht bei allen Strafsachen politischen Charakters und nur preisgegeben bei ehrenrührigen Anschuldigungen, von denen der Beschuldigte sich möglichst bald zu reinigen ein Interesse hat.

c) **Freiheit von Zivilhaft.** Sie beruht jetzt reichsrechtlich auf §§ 904, 905 ZPO. Eigentliche Schuldhaft besteht nicht mehr. Zivilhaft findet nur statt zur Erzwingung des Offenbarungseides und zur Erzwingung von Handlungen, zu denen jemand verurteilt ist, und die für ihn kein anderer vornehmen kann. Gegen Mitglieder der Volksvertretung darf auch Zivilhaft während der Dauer der Sitzungsperiode ohne Genehmigung der Versammlung nicht verhängt werden, und eine bereits vorher beschlossene und be-

gonnene Haft ist auf Verlangen des betreffenden Hauses für die Sitzungsperiode zu unterbrechen.

d) **Diätenanspruch.** Er beschränkt sich regelmäßig auf Mitglieder der Wahlkammer, bisweilen noch weiter auf solche, die nicht am Orte der Versammlung wohnen. In Preußen haben die Mitglieder des Abgeordnetenhauses allgemein einen unverzichtbaren Anspruch auf Reisekosten und Diäten. Inhabern von Doppelmandaten zum Reichstage und Landtage werden die Landtagsdiäten kraft Reichsrechts gekürzt (vgl. § 41).

2. **Rechte der gesamten Volksvertretung.**

a) **Beschlußfassung in getrennten Häusern.** Regelmäßig berät und beschließt jedes Haus selbständig, doch die übereinstimmenden Beschlüsse beider Häuser stellen erst einen solchen der Volksvertretung dar.

Die Beschlußfassung setzt die **Beschlußfähigkeit** und damit die Anwesenheit einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern voraus. Diese Anzahl ist für die erste Kammer vielfach zahlenmäßig vorgeschrieben, z. B. für das preußische Herrenhaus mindestens sechzig Mitglieder. Für die zweite Kammer wird regelmäßig erfordert Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl von Mitgliedern. Für die Beschlußfähigkeit spricht die Vermutung. Ein Haus gilt daher als beschlußfähig, solange diese Eigenschaft nicht angezweifelt und die Beschlußunfähigkeit festgestellt ist.

Die Beschlußfassung erfolgt mit **Stimmenmehrheit.** Für Verfassungsänderungen wird vielfach eine verstärkte Mehrheit erfordert (vgl. § 2), ist jedoch in Preußen nicht erforderlich.

Als unselbständiges Staatsorgan wirkt die Volksvertretung regelmäßig mit bei Erlaß von Staatsakten, die von anderer Seite ausgehen. Je nach dem zeitlichen Verhältnisse von Erlaß und Beschlußfassung ist letztere **Zustimmung oder Genehmigung.** Zustimmung ist Einwilligung zu einem Staatsakte, der erst in Zukunft erlassen werden soll, z. B. zu einem Gesetze. Bei der Genehmigung ist der Staatsakt bereits vorläufig erlassen, und die Volksvertretung willigt nachträglich ein, z. B. bei einer Notverordnung. Das erstere Verhältnis bildet die Regel, das letztere die Ausnahme.

b) **Vereinigung beider Häuser in einer Versammlung.** Sie findet statt bei gewissen Formalakten, bei denen die Volksvertretung nur passive Assistenz leistet, wie Eröffnung und Schließung, Eidesleistung des Monarchen und des Regenten. Eine Beratung und Beschlußfassung erfolgt nur über die Notwendigkeit der Regentschaft und bei Wahl des Regenten.

c) **Recht der Adresse.** Jede Kammer hat, was die Verfassungen meist ausdrücklich verbürgen, das Recht, Adressen an den Monarchen zu richten. Recht der Adresse klingt vornehm, weil es ein Fremdwort ist. Es ist nichts anderes, als das Recht, einen Brief zu schreiben und abzusenden. Das ist kein subjektives Recht, sondern allgemeine Befähigung jedes schreibenskundigen Menschen. Daher kann auch die Volksvertretung und jede Kammer von ihr an den Monarchen einen Brief senden.

Das Recht der Adresse ist überhaupt nur politisch zu verstehen. Indem die Volksvertretung sich über die Köpfe der Minister mit dem Monarchen unmittelbar in Verbindung setzt, macht sie ein politisches Kampfmittel geltend. Sie ringt um das parlamentarische System wie das preußische Abgeordnetenhaus in der Konfliktszeit.

Nachdem der Kampf um das parlamentarische System erledigt ist, hat das Recht der Adresse auch politisch seine Bedeutung verloren. Während die Volksvertretung früher die beste Zeit mit der Adreßdebatte zur Beantwortung der Thronrede vertrödelte, kommen jetzt Adressen nur noch in ganz seltenen Fällen, z. B. bei einem Regierungswechsel, vor und sind ohne politische Tragweite.

d) **Recht der Interpellation.** Es ist auch in den Verfassungsurkunden regelmäßig ausdrücklich gewährleistet und verdankt seinen vornehmen Klang dem Fremdworte. Interpellationsrecht ist nichts anderes als die angeborene Befähigung jedes Menschen, jeden anderen nach allen möglichen und unmöglichen Dingen zu fragen, also durchaus kein subjektives Recht. Auch die Volksvertretung hat diese Befähigung gegenüber den Ministern.

Das Interpellationsrecht ist gleichfalls nur politisch zu verstehen. Es bildet im parlamentarischen Staate mit der sich an die Interpellation anschließenden Beschlußfassung ein Mittel, das

Ministerium zu stürzen. Wir haben das parlamentarische System nicht. Deshalb kann eine Interpellation auch nie diese Folgen haben. Die Geschäftsordnungen schließen sogar ausdrücklich die Beschlußfassung aus. Nachdem die Interpellation gestellt und begründet ist, der Minister sie beantwortet oder die Beantwortung abgelehnt hat, kann in eine Besprechung eingetreten werden. Diese verläuft aber schließlich im Sande. Derzeit bildet die Interpellation nur ein Mittel der Volksvertretung, sich über schwebende Fragen auszusprechen und der Regierung die gleiche Gelegenheit zu geben. Es kommen daher sogar von der Regierung veranlaßte Interpellationen vor.

e) **Recht der Enquete.** Jedes Haus hat das Recht, zu seiner Information Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen. Das Enqueterecht hat in England eine große Bedeutung, wo es dem Parlamente die Befugnis gibt, über den Kopf des Ministeriums hinweg durch Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen oder anderweitig tatsächliches Material festzustellen. Bei uns wird der allgemeine Grundsatz, daß die Volksvertretung und ihre Kommissionen nur mit der Regierung in Verbindung treten dürfen, auch zugunsten einer Enquetekommission nicht durchbrochen. Daher hat eine solche keine andere Bedeutung wie jede andere Kommission, und ihre Einsetzung ist überflüssig. Das Recht der Enquete hat daher überhaupt keine praktische Bedeutung.

Kapitel V. Die staatlichen Funktionen.

I. Die Regierung.

§ 22. Begriff der Regierung.

Die konstitutionelle Lehre geht aus von der **Teilung der Gewalten**, wie sie zuerst Locke in seinem Two treatises of government vertreten, Montesquieu in seinem Esprit des Lois und dessen berühmtem Kapitel De la constitution d'Angleterre dem Kontinente vermittelt hat. Verschiedene Richtungen der Staatstätigkeit hatte man schon seit Aristoteles unterschieden. Das Neue,

was die Lehre von der Teilung der Gewalten hinzutut, ist, daß im Interesse der politischen Freiheit jede staatliche Funktion einen besonderen, von den Inhabern der anderen Funktionen verschiedenen Träger haben muß. Die Gesetzgebung soll zustehen der Volksvertretung, der gegenüber sich das positive Gesetzgebungsrecht des Monarchen zu einem bloßen Veto abschwächt, die Exekutive dem Monarchen, die Rechtsprechung unabhängigen Gerichten. Die Exekutive oder vollziehende Gewalt ist daher formell das dem Monarchen zustehende Recht, materiell die Ausführung der Gesetze, soweit solche nicht durch die Gerichte im Wege der Rechtsprechung erfolgt.

Die Lehre von der Teilung der Gewalten erfuhr auf deutschem Boden zunächst **nach der formellen Seite** eine **Veränderung.** Denn alle Rechte der Staatsgewalt blieben hier in der Person des Monarchen vereinigt, und es handelte sich nur um eine verfassungsmäßige Beschränkung des Monarchen bei der Ausübung gewisser Rechte, der Gesetzgebung nach vorheriger Zustimmung der Volksvertretung, der Rechtsprechung durch unabhängige Gerichte. Nicht, daß das Recht dem Monarchen zustand, konnte hier das Wesentliche der Exekutive oder vollziehenden Gewalt sein, sondern daß er besonderen Beschränkungen der Ausübung auf diesem Gebiete nicht unterworfen war, nur der allgemeinen Schranke, der Notwendigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung, soweit diese besteht.

Aber auch **materiell**, dem Inhalte nach erfuhr die Lehre von der Teilung der Gewalten und damit der Begriff der Exekutive in Deutschland eine wesentliche **Umgestaltung.** Die Vermutung spricht für das freie monarchische Recht, die Beschränkung in der Ausübung bedarf des besonderen Nachweises. Insbesondere fällt, wie später festzustellen sein wird, keineswegs der Erlaß aller Rechtssätze der Gesetzgebung zu, sondern nur derjenigen, die ihr besonders überwiesen sind. Daher ist auch der Inhalt der Regierungstätigkeit nur negativ festzustellen. Gegenstand dieses Zweiges ist alles, was nicht von der Gesetzgebung oder Rechtsprechung präokkupiert ist. Deshalb ist es auch zu eng, im Anschlusse an die konstitutionelle Lehre bloß von einer vollziehenden Gewalt zu sprechen, wenngleich dieser Sprachgebrauch selbst den Verfassungsurkunden

nicht fremd ist (preußische Art. 45). Es handelt sich um mehr als bloße Vollziehung der Gesetze, auch um eigene Rechtssatzung und Betätigung auf dem rechtlich nicht gebundenen Gebiete staatlicher Wirksamkeit. Deshalb empfiehlt sich die allgemeinere Bezeichnung der Regierung.

Formell wie materiell läßt sich also das **Wesen der Regierung** nur **negativ** bestimmen. Der Form nach handelt es sich um diejenige monarchische Staatstätigkeit, bei der der Monarch an besondere Formen der Ausübung nicht gebunden, dem Inhalte nach um diejenige, die weder von der Gesetzgebung noch von der Rechtsprechung in Anspruch genommen wird.

Die allgemeine Bezeichnung für den monarchischen Regierungsakt ist die der **Verordnung**, die sich übrigens auch für Verwaltungsakte findet.

Von jeher bestritten war, ob und inwiefern eine Verordnung Rechtssätze enthalten könne. Von der einen Seite stellte man diese Möglichkeit in Abrede, von der anderen hielt man es gerade für das Wesentliche der Verordnung, Rechtsverordnung zu sein. Im allgemeinen handelt es sich dabei um einen Wortstreit. Denn man kann selbstverständlich mit jedem Worte einen beliebig verschiebbaren Begriff verbinden. Ist die Verordnung Äußerung der monarchischen Regierungstätigkeit überhaupt, so kann sie auch Rechtssätze enthalten, es sind Rechtsverordnungen möglich. Doch ist das nicht der einzige Inhalt, dieser geht vielmehr über das Gebiet der bloßen Rechtssatzung hinaus. Und letzteres ist geradezu die überwiegende Regel.

Aus dem Wesen der Regierung ergibt sich auch ihre **Abgrenzung gegenüber der Verwaltung** und damit die Grenze von Staats- und Verwaltungsrecht überhaupt (vgl. die näheren Ausführungen im Verwaltungsrechte § 6). Die beiden lassen sich nicht dadurch von einander scheiden, daß das Staatsrecht und innerhalb seiner die Regierung die allgemeinen Grundsätze, das Verwaltungsrecht deren Durchführung im einzelnen enthält. Das mag im praktischen Leben regelmäßig zutreffen. Doch die Unterscheidung des Allgemeinen und des Besonderen ist flüssig und gibt keine feste Grenzlinie. Maßgebend ist vielmehr die Unterscheidung von

eigenem Rechte und dessen Ausübung durch andere. Regierung kann nur ausgehen von einem verfassungsrechtlichen Faktor der Staatsgewalt, in dem monarchischen Staate steht sie also dem Monarchen zu. Verwaltung ist dagegen die Ausübung des verfassungsmäßig nicht gebundenen monarchischen Rechts durch die staatlichen Behörden, und das Verwaltungsrecht der Inbegriff der betreffenden, die Behördentätigkeit regelnden Normen. Als Inhaber der Regierung ist aber der Monarch auch das verfassungsmäßige Haupt der Verwaltung, die in ihm ihren Abschluß nach oben findet.

§ 23. Inhalt der Regierungstätigkeit.

Der **Inhalt** der Regierungstätigkeit ist **nicht eine bloße Vollziehung**, sondern ließ sich nur negativ bestimmen als diejenige monarchische Staatstätigkeit, die weder von der Gesetzgebung noch von der Rechtsprechung in Anspruch genommen wird. Damit deckt sich der Inhalt der Regierung mit der möglichen Wirksamkeit des Staates überhaupt, jedoch immer mit dem Vorbehalte, daß nicht im einzelnen Falle ein Gegenstand zur Gesetzgebung oder zur Rechtsprechung gehört. Mit diesem Vorbehalte wird man bei Erörterung des Inhalts der Regierung einen Rundgang durch die Staatstätigkeit überhaupt machen müssen, soweit sie rechtlich bedeutsam ist.

1. **Erlaß von Rechtsnormen.** Rechtsnormen grenzen nicht notwendig Willenssphären verschiedener Rechtssubjekte gegeneinander ab. Namentlich ist das in dem Verhältnisse der allbeherrschenden Staatsgewalt und ihrer Untertanen unmöglich. **Rechtsnormen sind** vielmehr abstrakt-hypothetische Anordnungen, die an einen abstrakt vorausgesetzten Tatbestand, so oft dieser im Leben eintritt, von der Staatsgewalt zu verwirklichende Rechtsfolgen anknüpfen. Die Rechtsnorm braucht nicht allgemein zu ergehen, es ist auch eine solche für den einzelnen Fall denkbar, zumal wenn eine Rechtsnorm für den einzelnen Fall aufgehoben wird. Nach der konstitutionellen Lehre fällt der Erlaß aller Rechtsnormen von Staats wegen der Gesetzgebung anheim. Es wird später (§ 26) nachzuweisen sein, daß das für das deutsche Landesstaatsrecht nicht

zutrifft. Damit ergibt sich die Möglichkeit des Erlasses von Rechtsnormen im Wege der landesherrlichen Verordnung.

Solche Rechtsverordnungen sind in doppelter Hinsicht möglich.

Sie können einmal vorkommen auf dem von der Gesetzgebung nicht in Anspruch genommenen Gebiete. Hier handelt es sich um **selbständige Rechtsverordnungen**, deren rechtliche Zulässigkeit trotz immer noch vereinzelt vorkommender Anfechtungen in der neueren Staatsrechtswissenschaft theoretisch wie praktisch über jeden Zweifel erhaben ist. Freilich werden, rein statistisch genommen, selbständige Rechtsverordnungen im Vergleiche zu Gesetzen die Ausnahme bilden, da der Erlaß der meisten Rechtssätze in das Gebiet der Gesetzgebung gehört.

Rechtsverordnungen finden sich aber auch **auf dem der Gesetzgebung vorbehaltenen Gebiete**, wenn das Gesetz den Erlaß neuer Rechtssätze einer Verordnung anheimgibt. Hierauf wird später unter Nr. 3 bei den Ausführungsverordnungen zurückzukommen sein.

2. **Tatsächliche Anordnungen** ergehen nicht abstrakt-hypothetisch, sondern als unbedingte Gebote oder Verbote der Staatsgewalt allgemein oder für den einzelnen Fall.

Allgemeiner Vorbehalt ist auch hier, daß der Erlaß der tatsächlichen Anordnung nicht im gegebenen Falle der Gesetzgebung vorbehalten sein darf. Das Verhältnis liegt aber hier statistisch gerade umgekehrt wie beim Erlasse von Rechtsnormen. Während letztere vorwiegend in Gesetzesform ergehen, bildet es bei tatsächlichen Anordnungen die Ausnahme, daß sie der Gesetzgebung vorbehalten sind.

Das Verhältnis der tatsächlichen Anordnung zum Gesetze ist verschieden. Sie kann ergehen zur Ausführung eines Gesetzes, als **Vollzugsakt**. Sie ist aber auch möglich als **freier Regierungsakt** auf dem gesetzlich nicht gebundenen Gebiete der Staatstätigkeit.

Da in Rechtsnorm und tatsächlicher Anordnung sich die möglichen Rechtstypen staatlichen Wirkens überhaupt erschöpfen, so handelt es sich im folgenden nur um die eine oder andere in besonderer Anwendung oder um Verbindungen beider.

3. **Ausführungsverordnungen.** Der Monarch erläßt die zur Ausführung der Gesetze nötigen Verordnungen (für Preußen VU. Art. 45). Es handelt sich also unter allen Umständen um ein der Gesetzgebung vorbehaltenes Gebiet, auf dem diese sich bereits betätigt hat. Demnach können die Ausführungsverordnungen nie Ausdruck der freien Regierung, sondern nur Betätigung der Vollziehung sein. Im einzelnen ist aber der Gegenstand der Ausführungsverordnungen verschieden.

Vorbehaltene oder delegierte **Ausführungsverordnungen** enthalten Rechtssätze. Die Zulässigkeit war früher vielfach (z. B. v. Rönne), doch zu Unrecht bestritten. Es handelt sich um einen der Gesetzgebung vorbehaltenen Gegenstand. Das Gesetz regelt diesen aber nicht erschöpfend, sondern überläßt den Erlaß einzelner Rechtsnormen einer Verordnung, die sich somit auf die gesetzliche Ermächtigung stützt und das Gesetz ausführt.

Die Ausführungsverordnung kann aber auch tatsächliche Anordnungen der verschiedensten Art enthalten, die notwendig sind, um den Willen des Gesetzes zu **vollziehen.**

In der Stellung des Monarchen als verfassungsmäßigen Hauptes der Verwaltung liegt endlich auch die Befugnis enthalten, die Behörden mit **Anweisungen** zu versehen, wie sie ein Gesetz auffassen sollen. Solche Anordnungen können sowohl Rechtsnormen wie tatsächliche Anordnungen enthalten. Man bezeichnet sie als Instruktionen oder Anweisungen. Da die richterliche Gewalt durch unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfene Gerichte ausgeübt wird, sind die Instruktionen oder Anweisungen für die Gerichte auf dem Gebiete ihrer richterlichen Tätigkeit unverbindlich. Den Anordnungen unterworfen sind nur die Organe der Verwaltung einschließlich der Justizverwaltung Meist wird übrigens die Ausführung durch Instruktionen oder Anweisungen den zuständigen Ministern delegiert, so daß es sich nicht mehr um Regierungs-, sondern um Verwaltungsakte handelt.

4. **Das Organisationsrecht.** Der älteren Staatsrechtswissenschaft, die sich noch durch die Lehre von der Gewaltenteilung gebunden erachtet, machte die systematische Stellung des Organisationsrechts, ob es zur Vollziehung oder zur Gesetzgebung gehöre, große

Schwierigkeiten. Insbesondere glaubte man aus dem Umstande, daß die Gerichte regelmäßig durch Gesetze organisiert wurden, die Verwaltungsbehörden durch Verordnung, einen sachlichen Gegensatz entnehmen zu müssen. Man half sich schließlich wohl damit, daß man das Organisationsrecht als besondere, vierte „Gewalt" neben die überkommenen drei anderen stellte.

Die **Organisation** einer Behörde enthält **zweierlei.** Es muß einmal die Behörde selbst eingesetzt werden. Daß ist eine tatsächliche Anordnung, die unbedingt einen bestimmten Zustand, nämlich den Bestand der betreffenden Behörde, herstellt. Damit ist es aber nicht getan. Die Behörde muß, um wirken zu können, auch irgend welche Zuständigkeit haben. Die Beilegung der Zuständigkeit ist eine Rechtsnorm, indem abstrakt-hypothetisch, so oft ein bestimmter Fall sich ereignet, er der Erledigung durch die betreffende Behörde überwiesen wird. Beides, die Einsetzung der Behörde und die Beilegung der Zuständigkeit, geht aber Hand in Hand, eines ist ohne das andere nicht denkbar.

Die **Organisation gewisser Behörden** ist **der Gesetzgebung** vorbehalten. Hierher gehörten von jeher die Gerichte wegen des engen Zusammenhanges ihrer Organisation mit dem Prozeßrechte. Aber die neuere Gesetzgebung hat auch die Organisation anderer Behörden der Gesetzgebung überwiesen, z. B. die der allgemeinen Landesverwaltung, in Preußen bemerkenswerterweise nicht der Zentralverwaltung im Gegensatze zu anderen deutschen Staaten, der Gemeinden und weiteren Kommunalverbände, der Oberrechnungskammer.

Der **Organisation** im Wege **der Regierung** fallen also nur **die nicht der Gesetzgebung vorbehaltenen Behörden** anheim, unbeschadet der notwendigen Bereitstellung der etatsmäßigen Mittel. Hierher gehören z. B. die Eisenbahnbehörden, die Provinzialschulkollegien, in gewissem Sinne auch die Behörden für Verwaltung der indirekten Steuern, die Ministerien in Preußen.

5. Das **Recht, Ämter, Titel** und sonstige **Auszeichnungen,** insbesondere **Orden zu verleihen.** Es ist in Preußen als Majestätsrecht anerkannt durch § 7 II, 13 ALR. und wird in den Verfassungsurkunden, so in Preußen Art. 47 und 50 dem Monarchen meist ausdrücklich beigelegt.

a) **Ämterverleihung.** Der Monarch besetzt alle Stellen im Staatsdienste, soweit das Gesetz nicht etwas anderes bestimmt. Gesetzlich etwas anderes bestimmt ist nun meist hinsichtlich der Ämter der Kommunal- und Selbstverwaltung, nämlich, daß ihre Inhaber nicht ernannt, sondern gewählt werden. Das staatliche Ernennungsrecht schwächt sich in diesem Falle zu einem bloßen Bestätigungsrechte ab, soweit nicht auch darauf verzichtet wird. Doch auch soweit der Monarch das Ernennungsrecht hat, braucht er es nicht selbst auszuüben, sondern kann es an Zentral- oder Provinzialbehörden delegieren. In Preußen ernennt der König im allgemeinen nur die Beamten bis zum Rate 4. Klasse abwärts, ausnahmsweise auch die Amts-, Land- und Handelsrichter, die Ernennung der mittleren und unteren Beamten ist delegiert.

Mit der Verleihung des Amtes ist regelmäßig verknüpft die Beilegung des entsprechenden Titels als Amtsbezeichnung. Wer das Amt überträgt, hat daher auch den Amtstitel beizulegen, der Monarch, wenn von ihm die Ernennung ausgeht, die Zentral- oder Provinzialbehörde, wenn die Ernennung delegiert war, die Kommunalbehörde, wenn ihr gesetzlich die Stellenbesetzung zustand.

b) **Titelverleihung.** Geschichtlich hat sich in Deutschland besonders seit dem 17. Jahrhundert ein von dem Amtswesen relativ losgelöstes Titelwesen entwickelt. Dies geschah entweder, indem man die früheren Titel von Zentralbehörden, die zu Provinzialbehörden herabgedrückt waren, beibehielt (Geheime Räte und daher der Gegensatz der Wirklichen Geheimen Räte), oder indem man Titel untergegangener Ämter weiter verlieh (Kommerzienrat, Kommissionsrat).

Geschichtliche Entwicklung, da es sich um die Titel früher landesherrlicher Ämter handelt, wie positives Recht ergeben, daß das Recht zur Titelverleihung nur dem Monarchen zustehen kann. Selbstverwaltungsbehörden haben ein Recht der Titelverleihung nur ausnahmsweise, soweit es ihnen gesetzlich beigelegt ist (Stadtältester). Außerdem kann der Monarch sein Recht der Titelverleihung delegieren (Professortitel an den Kultusminister, Magistratsrat an den Berliner Magistrat).

Der bloße Titel kann Beamten wie nicht Beamten beigelegt

werden. Erfolgt die Beilegung eines höheren Titels regelmäßig an einen bestimmten Prozentsatz von Beamten einer gewissen Kategorie nach einer längeren Dienstzeit, so daß der Titel gewissermaßen ersitzungsfähig ist, falls der Beamte sich nichts hat zuschulden kommen lassen, so spricht man von einem **Charakter** (Amts- und Landgerichtsräte, Gymnasialprofessoren). Wird dagegen der Titel Beamten oder Nichtbeamten ohne Rücksicht auf ein Amt beigelegt, so ist er **Prädikat** (Professortitel).

Derselbe Titel kann auch zu den verschiedensten Zwecken verwandt werden. So ist der Professortitel Amtsbezeichnung für die ordentlichen und außerordentlichen Professoren der Universitäten und für die etatsmäßigen Professoren der technischen Hochschulen, Charakter für die Gymnasialoberlehrer, Prädikat für Privatdozenten, Ärzte, Dichter zum 70. Geburtstage, neuerdings auch für Pferdebändiger und Schwimmkünstler.

c) **Sonstige Auszeichnungen.** Hierher gehört namentlich die Verleihung des **Adels**, die schon anderweit erörtert ist (§ 15), aber auch die sonst dem Monarchen vorbehaltene Verleihung von gewissen Würden (Kammerherr, Evangelischer Domherr).

d) **Ordensverleihung.** Der Ursprung der Orden liegt in den religiösen Mönchs- und Nonnenorden der katholischen Kirche. Nach ihrem Vorbilde bildeten sich während der Kreuzzüge auch **Ritterorden** zum Kampfe um das heilige Land. Alle diese Orden hatten rein genossenschaftlichen Charakter zur Erreichung gewisser Zwecke und standen nur mit der Kirche, aber nicht mit der Staatsgewalt in Verbindung.

Auch auf der iberischen Halbinsel hatten sich zum Kampfe gegen die Ungläubigen Ritterorden gebildet. Diese wurden gegen Schluß des Mittelalters **monarchisiert**, indem die spanischen Könige sich zu Großmeistern des Ordens erklärten und nach Anhörung des Ordenskapitels über die Aufnahme neuer Mitglieder entschieden. Die Aufnahme in den Orden und die Verleihung des Ordensabzeichens, des Kreuzes, erfolgte nur nach Prüfung der Würdigkeit und war daher eine Auszeichnung. Aber diese Auszeichnung war nicht Selbstzweck, sondern der Orden hatte eigene genossenschaftliche Aufgaben. Nach diesem Vorbilde wurden auch

neue Orden gestiftet, z. B. von den burgundischen Herzögen der jetzt von Österreich und Spanien verliehene des Goldenen Vließes. Doch trat der Gesichtspunkt der Auszeichnung allmählich immer mehr in den Vordergrund.

Eine vollständige Umwälzung des Ordenswesens brachte dann die Stiftung des Ordens der Ehrenlegion durch den ersten Konsul Bonaparte (1801). Der Orden der Ehrenlegion war **bloße Auszeichnung** ohne jeden genossenschaftlichen Charakter und wurde daher auch in verschiedenen Klassen verliehen. Nach diesem Vorbilde haben die meisten anderen Staaten ihr Ordenswesen neu gestaltet, so Preußen 1810 durch Einführung von Klassen den von fränkischen Markgrafen überkommenen Roten Adlerorden.

Dem Orden stehen sonstige Ehrenzeichen gleich, die für Verdienste, bisweilen nur für vermutete, oder auch bloß als Erinnerungszeichen verliehen werden. Doch machen sie ihre Inhaber nicht zum Ritter.

In Deutschland bestehen derzeit Orden der verschiedensten Art. Der ursprüngliche Charakter der religiösen Zweckgenossenschaft ist erhalten im Johanniterorden. Ältere Orden kapitelmäßiger Organisation sind der Schwarze Adlerorden und die Friedensklasse des Ordens Pour le mérite. Die meisten Orden und sonstigen Ehrenzeichen fallen in die Klasse der bloßen Auszeichnung.

Aus der monarchischen Entwicklung des Ordenswesens ergibt sich, daß **nur der Monarch** Orden stiften und verleihen kann. Ausnahmsweise steht in Preußen das Recht der Ordensverleihung auch dem Fürsten von Hohenzollern mit königlicher Genehmigung zu. Die Annahme fremder Orden bedarf der Genehmigung des Landesherren.

6. **Recht der Oberaufsicht.** Der älteren Staatsrechtslehre mit ihrer Teilung der Gewalten machte auch die systematische Stellung des Oberaufsichtsrechts große Schwierigkeiten. Bisweilen reihte man es als fünfte „Gewalt" den drei hergebrachten und dem Organisationsrechte an.

Das Oberaufsichtsrecht besteht in dem Rechte des Monarchen, von allen öffentlichen Vorgängen innerhalb des Staates Kenntnis zu nehmen. Dem entspricht die Verpflichtung der Behörden und

öffentlichen Korporationen zur Berichterstattung. Damit ist das Oberaufsichtsrecht erschöpft. Die bemerkten Mängel können zu den verschiedensten Maßregeln Veranlassung geben, die aber ihrerseits nicht mehr zum Oberaufsichtsrechte gehören.

Vielfach ist das Recht an Behörden delegiert, zum Teil auch gesetzlich näher bestimmt, wie z. B. seine Geltendmachung gegenüber den kommunalen Verbänden.

II. Die Gesetzgebung.

§ 24. Die Gesetzgebung überhaupt.

Es gibt einen **doppelten Begriff des Gesetzes**, einen **formellen** und einen **materiellen.** Formell ist Gesetz der in besonderen Formen zustande gekommene Staatsakt, materiell der Rechtssatz, insbesondere der von Staats wegen erlassene. Geschichtlich sind Anwendung und Verhältnis der beiden Gesetzesbegriffe sehr schwankend.

Das **römische Recht** kennt nur den **formellen Gesetzesbegriff.** Gesetz ist danach jede Äußerung und Willensbetätigung der höchsten Staatsgewalt. Das war in der republikanischen Zeit das souveräne Volk, daher: Lex est, quod populus iubet atque constituit (L. 4 J. de iure naturali gentium et civili 1, 4). In der Kaiserzeit trat an die Stelle der Wille des Kaisers, da vermöge der Fiktion der Lex regia das Volk alle Gewalt auf ihn übertragen hatte, daher: Quod principi placuit, legis habet vigorem (L. 1 pr. § 1 D. de constitutionibus principis 1, 4). Auf den Inhalt des Gesetzes kommt es nicht an, und es erweckt bisweilen nur den Anschein eines materiellen Gesetzes, wenn die römischen Juristen das Gesetz unter der Perspektive der Rechtsquelle betrachten.

Das **deutsche Recht** kennt ursprüglich nur den **materiellen Gesetzesbegriff.** Lex im Sinne der Volksrechte ist das wesentlich durch Gewohnheitsrecht feststehende Recht, hauptsächlich das Privat-, Straf- und Prozeßrecht umfassend. Es gilt als angeborenes Recht des freien Mannes, nicht bloß als objektive Rechtsordnung, son-

dern auch als subjektive Berechtigung. Daraus ergibt sich die formellrechtliche Wirkung: es ist der einseitigen Abänderung durch die Obrigkeit entzogen. Will die Obrigkeit in das Volksrecht eingreifen und es abändern, so kann sie das nur unter Zustimmung der Beteiligten. Als Zustimmung aller gilt die der Notabeln, der Majores aut meliores terrae. Was in dieser Weise festgesetzt ist, wird aber auch seinerseits wieder Volksrecht.

Die folgende Entwicklung hat das einheitliche **Volksrecht ständisch zersetzt** in das Recht der einzelnen Stände. Und an die Stelle der früheren Notabeln traten allgemein die Landstände, deren Zustimmung zu einer Veränderung des Rechtszustandes eingeholt wurde.

Erst die Rezeption der fremden Rechte brachte zu den besonderen Standesrechten wieder ein neues gemeines Recht, so daß als Gebiet der Gesetzgebung nunmehr galten die **besonderen Standesrechte und die gemeinen Rechte**, wie das noch § 7 Einl. zum ALR. ausspricht. Andererseits fiel in der absoluten Monarchie die Mitwirkung der Stände fort. Die Gesetze hoben sich doch aber immer noch insofern aus dem Kreise der landesherrlichen Verordnungen überhaupt heraus, als sie einer besonderen Vorbereitung in einem Staatsrate oder einer Gesetzeskommission bedurften und nur verbindlich wurden durch förmliche und feierliche Publikation.

Mit diesem geschichtlich seit einem Jahrtausend entwickelten Zustande kreuzt sich nun der **Gesetzesbegriff der konstitutionellen Lehre**, der ein gleichzeitig formeller und materieller war, derart, daß beide Seiten sich deckten. Die Gesetzgebung sollte einen besonderen Träger haben in der Volksvertretung, der gegenüber die Mitwirkung des Monarchen zu einem bloßen Veto herabsank. Und Gegenstand der Gesetzgebung sollte ausschließlich die Rechtssatzung von Staats wegen, diese aber auch ganz sein.

Auch für die Gesetzgebung erfuhr die konstitutionelle Lehre zunächst **nach der formellen Seite** eine **Umgestaltung**. Nicht um einen besonderen Träger konnte es sich handeln, da alle Rechte der Staatsgewalt in der Person des Monarchen vereinigt blieben, sondern nur um besondere Formen der Ausübung des monarchischen Rechts. Die Gesetzgebung ist diejenige Staatsfunktion, die

dem Monarchen zusteht in der Ausübung gebunden an die Zustimmung der Volksvertretung.

Doch **inhaltlich** hielt man wenigstens zunächst an der konstitutionellen Lehre fest, indem man den Erlaß von Rechtssätzen in vollem Umfange, aber nur diesen als Gegenstand der Gesetzgebung betrachtete, so daß formelles und materielles Gesetz sich deckten. Hieran machten erst die Erfahrungen des preußischen Verfassungskonfliktes stutzig, der sich wesentlich um die Bedeutung des Etatsgesetzes drehte. Gneist (Budget und Gesetz 1867) und Laband (Das Budgetrecht nach der preußischen VU. 1870) wiesen nach, daß das Etatsgesetz nur ein Gesetz im formellen Sinne sei, aber keine Rechtssätze enthalte. Bald entdeckte man denn auch noch andere bloß formelle Gesetze. So war die Identität des formellen und materiellen Gesetzes nach der einen Seite durchbrochen. Doch daran, daß materielle Gesetze der Gesetzesform bedürften, hielt man wenigstens noch fest. Erst in neuerer Zeit hat man sich von der Unrichtigkeit auch dieser Auffassung überzeugt.

Die **Vermutung** spricht **für das freie monarchische Recht**, die Beschränkung in dessen Ausübung bedarf der besonderen Begründung. Die deutschen VU. überweisen nun der Gesetzgebung keineswegs den Erlaß aller Rechtsnormen. Insbesondere ist dies nicht aus Art. 62 der preußischen VU. herauszulesen. Er besagt nur, wer die Faktoren der Gesetzgebung sind, und in welcher Weise sie bei ihr zusammenwirken müssen, d. h. durch positive Übereinstimmung aller drei.

Damit wird der **konstitutionelle Gesetzesbegriff** zu einem **rein formellen.**

Inhaber des Gesetzgebungsrechts ist wie aller anderen Rechte der Staatsgewalt **der Monarch.** Auch Art. 62 der preußischen VU. regelt nur die Ausübung der Gesetzgebung, läßt also den § 6 II, 13 ALR. unberührt, wonach das Recht der Gesetzgebung ein Majestätsrecht ist. Zu dem gleichen Ergebnisse führt anderwärts die allgemeine Formel, daß der Monarch alle Rechte der Staatsgewalt, also auch das der Gesetzgebung in sich vereinigt.

Doch der Monarch ist in der **Ausübung gebunden** an die vorherige Zustimmung der Volksvertretung. Er darf ein Gesetz

nur erlassen, wenn und wie ihm die beiden Kammern zugestimmt haben.

Die drei Faktoren der Gesetzgebung stehen sich also keineswegs gleich. Der Monarch gibt die Gesetze, er ist **nicht** auf ein **blosses Veto** beschränkt. Die beiden Häuser der Volksvertretung stimmen dagegen nur unselbständig dem von dem Monarchen zu erlassenden Gesetze zu. Diesem wahren Hergange der Gesetzgebung entspricht auch die Eingangsformel der Gesetze, wonach der Monarch verordnet mit Zustimmung der beiden Häuser oder Kammern des Landtags. Im bemerkenswerten Gegensatze dazu sind es nach der Verkündigungsformel der parlamentarischen Staaten die Kammern, die das Gesetz angenommen haben, während der Monarch es sanktioniert und verkündet.

Das Gesetz trägt die **formelle Gesetzeskraft** in sich, d. h. die Unverbrüchlichkeit bis zu seiner Abänderung oder Aufhebung durch Gesetz, unbeschadet der Frage der derogatorischen Kraft des Gewohnheitsrechts. Die formelle Gesetzeskraft bildet die Schranke gegenüber der Regierung und dem landesherrlichen Verordnungsrechte. Indem der Monarch das Gesetz erläßt, gewinnt es seine zweiseitig bindende Kraft auch ihm gegenüber, und er kann es nur unter Zustimmung wieder ändern. Wohl vereinbar ist mit dieser formellen Gesetzeskraft, daß unter Umständen das Gesetz selbst eine Abänderung im Verordnungswege vorsieht. Denn hier ist es der ursprüngliche Wille des Gesetzes, auf dem die Verordnung beruht.

§ 25. Das Zustandekommen des Gesetzes.

Ist der konstitutionelle Gesetzesbegriff ein rein formeller, so muß sich aus seiner weiteren Entwicklung die Art und Weise des Zustandekommens eines Gesetzes ergeben.

Zunächst muß eine **Vorlage** vorhanden sein. J. J. Moser hält es zwar für das wichtigste, wer „den Aufsatz" mache. Doch rechtlich ist es gleichgültig. Eine Privatperson, ein Privatverein, ein Abgeordneter kann der Verfasser des Entwurfs sein. Die tatsächliche Regel wird es bilden, daß Gesetzentwürfe ausgearbeitet werden in den zuständigen Ministerien, da nur auf diese Weise

die Erfahrungen der Verwaltung nutzbar gemacht werden können für die Gesetzgebung.

Der Gang der Gesetzgebung beginnt erst mit der Einbringung des Entwurfs bei den gesetzgebenden Körperschaften der Volksvertretung, mit der **Initiative.** Die älteren deutschen VU. legten in Überspannung des monarchischen Gesetzgebungsrechts die Initiative allein dem Monarchen bei und beschränkten die Kammern auf eine bloße Petition beim Monarchen um Einbringung eines Gesetzes. Später hat man diese Beschränkung fallen gelassen. Die Initiative hat daher sowohl der Monarch durch seine Regierung wie jede Kammer und in ihr jedes Mitglied mit der geschäftsordnungsmäßigen Unterstützung. Die Regel sind Initiativanträge der Regierung, solche der Volksvertretung bilden die verschwindende Ausnahme.

Die Ausübung des **Initiativrechts** ist zum Teil **beschränkt.**

Ergreift die Regierung die Initiative, so hat sie an sich freie Wahl, **welche Kammer** sie **zuerst** mit der Vorlage befassen will. Die Vorlage gleichzeitig bei beiden Kammern einzubringen, wäre rechtlich nicht ausgeschlossen, aber politisch widersinnig. Nur Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats müssen zuerst der zweiten Kammer vorgelegt werden, und die erste kann den Etat nur im ganzen annehmen oder ablehnen, aber nicht im einzelnen amendieren. Dadurch wird die Initiative der ersten Kammer für Finanzgesetzentwürfe nicht ausgeschlossen, die Vorlage muß nur nach Annahme durch die zweite Kammer noch einmal zur Beschlußfassung an die erste zurückkehren. Außerdem dürfen Vorlagen, die durch einen der gesetzgebenden Faktoren abgelehnt sind, in derselben Sitzungsperiode nicht wieder vorgebracht werden (Art. 64 preuß. VU.).

Nach der Einbringung haben beide Kammern über die Vorlage nacheinander in den geschäftsordnungsmäßigen Formen zu beraten und zu **beschließen.** Lehnt eine Kammer ab, oder ist eine Übereinstimmung unter den beiden Kammern nicht zu erzielen, so ist die Vorlage gescheitert. Nur die übereinstimmende Annahme durch beide Häuser ermöglicht das weitere gesetzgeberische Stadium. Für Verfassungsänderungen ist vielfach eine verstärkte Mehrheit

vorgeschrieben, in Preußen eine zweimalige Abstimmung in jedem Hause mit einem Zwischenraume von 21 Tagen.

Erst wenn ein übereinstimmender Beschluß beider Häuser vorliegt, sind die Voraussetzungen geschaffen für den monarchischen Gesetzgebungsakt, die **Sanktion.** Art. 62 der preußischen VU. stellt zwar äußerlich die drei Faktoren der Gesetzgebung gleich, doch sind sie dies nicht, weil der König der Inhaber des Gesetzgebungsrechts ist. Eine Kammer ist an ihren Beschluß gebunden und kann ihn nicht zurücknehmen. Der König kann, wenn ein von seiner Regierung eingebrachter Gesetzentwurf von beiden Kammern unverändert angenommen ist, trotzdem, z. B. bei veränderter politischen Lage, die Sanktion verweigern, weil er mit ihr erst das Gesetz erläßt. Die äußere Form der Sanktion ist die unterschriftliche Vollziehung des Gesetzes durch den Monarchen unter ministerieller Gegenzeichnung. Damit ist das Gesetz mit seiner formellen Gesetzeskraft zur Entstehung gelangt, es ist **rechtsgültig.**

Doch es ist noch nicht rechtsverbindlich. Von dem Vorgange der Sanktion, die sich in dem Kabinette des Monarchen vollzieht, haben die Staatsangehörigen keine Kenntnis. **Verbindlich** wird das Gesetz erst **mit der Verkündigung** oder Publikation.

Die **Verkündigung** war früher eine **lokalisierte** durch Anschlag an den Rats- und Gemeindehäusern, Verlesung von der Kanzel. Bei großen Kodifikationen war das freilich nicht mehr möglich. Erst das französische Recht bot das Vorbild einer **zentralisierten Verkündigungsform** durch Einrichtung eines Bulletin des lois. Nach diesem Vorbilde begründeten auch die deutschen Staaten durchgängig Gesetzsammlungen, Preußen durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810.

In Preußen beruht die Art der Verkündigung und ihre Wirkung jetzt auf dem Gesetze vom 10. April 1872. Danach bedürfen alle Gesetze und königlichen Verordnungen mit Ausnahme gewisser Verordnungen rein örtlichen Charakters der Verkündigung durch die **Gesetzsammlung.** Der Gesetzgeber kann den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes und seiner Verbindlichkeit selbst bestimmen entweder für sofort oder erst nach längerer Zeit. Nur soweit es an einer solchen Bestimmung fehlt, tritt das Gesetz in

Kraft vierzehn Tage nach Ausgabe der betreffenden Nummer der Gesetzsammlung in Berlin. Es ist damit die Praesumtio iuris et de iure begründet, daß jeder von dem Gesetze Kenntnis hat.

An sich würde es der Rechtslogik entsprechen, daß nur verbindlich werden kann, was rechtsgültig zur Entstehung gelangt ist. Hiernach müßte jeder Beteiligte prüfen können, ob dem Gesetze nicht etwas an seinem rechtsgültigen Zustandekommen fehlt, und es etwa aus diesem Grunde unverbindlich ist. Damit kommen wir auf die viel erörterte Frage des sogenannten **richterlichen Prüfungsrechts.**

Man hat in dem Prüfungsrechte, das, wenn zugestanden, natürlich nicht auf die Gerichte beschränkt sein kann, eine Gewähr des Rechtsstaates und der Gesetzmäßigkeit der staatsrechtlichen Vorgänge sehen wollen. Auf der anderen Seite wird damit den Beteiligten eine zum Teil unmögliche Leistung, wie Verfolgung aller Vorgänge in den Kammern, Vorhandensein der königlichen Unterschrift, zugemutet. Die Möglichkeit der Anfechtung trägt aber eine große Unsicherheit in das Rechtsleben hinein. Die **Nachteile des Prüfungsrechts** überwiegen daher die Vorteile.

Deshalb ist es vielfach **verfassungsmäßig ausgeschlossen.** In Preußen steht nach Art. 106 VU. die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter königlichen Verordnungen nicht den Behörden, sondern nur den Kammern zu. Was von Verordnungen gilt, findet natürlich auch auf Gesetze Anwendung, da sie mit Zustimmung der Kammern erlassene königliche Verordnungen sind.

Der Formalakt der **Verkündigung begründet** hiernach die **Verbindlichkeit,** auch wenn das Verkündete selbst rechtsungültig sein sollte. Ausgeschlossen ist hiernach für die Beteiligten jede Prüfung des verfassungsmäßigen Herganges beim Erlasse des Gesetzes. Das gilt insbesondere von der Frage, ob ein Gesetz der Verfassung widerspricht, und deshalb die Formen der Verfassungsänderung beobachtet sind; auch ob ein Gegenstand, der durch königliche Verordnung geregelt ist, nicht durch Gesetz hätte geregelt werden müssen.

Das **Prüfungsrecht haben** nur **die Kammern.** Da aber der Formalakt der Verkündigung entscheidet, haben sie kein Mittel,

ihre Auffassung zur Geltung zu bringen, wenn die Regierung sich ihr nicht anschließt und die Verkündigung zurücknimmt (Prisenverordnung von 1864).

Der Prüfung unterliegt dagegen die gesetzmäßige **Verkündigung**, z. B. hinsichtlich der ministeriellen Gegenzeichnung.

§ 26. Gegenstände der Gesetzgebung.

Die konstitutionelle Lehre von der **Teilung der Gewalten** ist in Deutschland **nie rezipiert** worden. Namentlich kann keine Rede davon sein, daß die drei Gewalten sich nach der formellen und materiellen Seite deckten. Aus dem Wesen des Gesetzes im Sinne des konstitutionellen Staatsrechts ergibt sich daher nur, in welcher Weise das Gesetz zustande kommt, nicht, welches sein Inhalt ist. Die Gegenstände der Gesetzgebung sind daher selbstständig festzustellen. Die Frage erledigt sich verschieden für die Mittelstaaten und für Preußen.

I. Die VU. der **Mittelstaaten** fassen das **Wesen des Gesetzes** rein **formell** auf, sie bestimmen, daß ohne Zustimmung der Volksvertretung kein Gesetz erlassen, abgeändert oder authentisch erklärt werden kann (bayer. VU. Tit. VII § 2, sächs. § 87, württ. § 88, bad. § 71, hess. Art. 72).

Die Gegenstände der Gesetzgebung werden für Bayern, Sachsen, Baden und Hessen (bayer. VU. Tit. VII § 2, sächs. § 27, bad. § 71, hess. Art. 23) dahin allgemein bestimmt, daß alle Rechtsnormen, welche eine **Beschränkung der Freiheit der Person und des Eigentums** enthalten, nur im Wege der Gesetzgebung ergehen können. Für Württemberg besteht zwar eine solche ausdrückliche Bestimmung nicht. Doch sind auch hier Theorie und Praxis dahin einverstanden, daß diejenigen Rechtsnormen im Wege der Gesetzgebung ergehen müssen, welche sich nicht innerhalb des staatlichen Behördenorganismus halten, sondern die einzelnen Untertanen betreffen. Damit kommt das württembergische Staatsrecht zu demselben Ergebnisse wie das der anderen Mittelstaaten. Hauptsächlich werden die Rechtsnormen, die einen Eingriff in die Freiheit der Person und des Eigentums umfassen, dem Privat-, Straf- und Prozeßrechte angehören.

Damit ist aber das **Gebiet** der Gesetzgebung **nicht erschöpft.** Auch das formelle Verfassungsrecht gehört dazu. Außerdem überweisen VU. wie besondere Gesetze der Gesetzgebung vielfach einzelne Gegenstände, die nicht unter den allgemeinen Begriff der Beschränkung der Freiheit der Person und des Eigentums fallen. Endlich kann auch ohne gesetzlichen Zwang ein Gegenstand aus Gründen der politischen Zweckmäßigkeit gesetzlich geregelt werden. Wegen der formellen Gesetzeskraft, da ein Gesetz nur durch Gesetz geändert werden kann, fällt er dann dauernd der Gesetzgebung anheim.

Es ergeben sich damit folgende Gegenstände der Gesetzgebung:

1. **Das formelle Verfassungsrecht,** d. h. die Verfassungsurkunde selbst und Verfassungsnovellen in der besonders erschwerten Form der Verfassungsgesetzgebung.

2. **Eingriffe in die Freiheit der Person und des Eigentums,** hauptsächlich also das Privat-, Straf- und Prozeßrecht. Rechtsnormen, die sich innerhalb des Behördenorganismus halten und die Staatsangehörigen nur mittelbar berühren, bleiben daher grundsätzlich der Regierung überlassen. Falsch ist aber der aus dieser vereinzelten Erscheinung abgeleitete allgemeine Satz, daß es überhaupt zum Wesen der Rechtsnorm oder des materiellen Gesetzes gehöre, Willenssphären verschiedener Rechtssubjekte gegeneinander abzugrenzen, Anordnungen, die sich innerhalb des Behördenorganismus hielten, also keine Rechtsnormen sein könnten.

3. **Alles, was** VU. oder besondere Gesetze etwa **sonst noch der Gesetzgebung** überweisen. Es kann sich dabei um bloße Rechtsnormen handeln, aber auch um einen aus Rechtsnorm und tatsächlicher Anordnung verbundenen Akt wie bei der Behördenorganisation oder um rein tatsächliche Anordnungen wie Gebietsveränderungen.

4. **Alles, was** sonst etwa **durch Gesetz geregelt** wird, ohne daß eine rechtliche Notwendigkeit dazu vorgelegen hätte, und damit dauernd der Gesetzgebung anheimfällt.

II. **Preußen.** Die preußische VU. enthält in **Art. 62 nur** eine Bestimmung darüber, **wie ein Gesetz zustande kommt,** läßt aber eine allgemeine Klausel über die Gegenstände der Gesetz-

gebung vermissen. Dieser Mangel ist erklärlich, weil man beim Erlasse der VU. stillschweigend den Gesetzesbegriff der konstitutionellen Lehre voraussetzte und meinte, die Rechtssatzung überhaupt und ausschließlich sei Gegenstand der Gesetzgebung. Doch es kommt nicht bloß darauf an, was der Gesetzgeber sich gedacht, sondern auch darauf, ob er seinem Gedanken Ausdruck gegeben hat. Und das ist im vorliegenden Falle nicht geschehen. Somit bleibt nichts anderes übrig, als für die Gegenstände der Gesetzgebung grundsätzlich zurückzugehen auf das vorverfassungsmäßige Recht.

Zur Zeit der absoluten Monarchie war nun das Gebiet der Gesetzgebung in Preußen durch **§ 7 Einl. zum ALR.** dahin bestimmt, daß Gesetze diejenigen Verordnungen waren, durch welche die besonderen Rechte und Pflichten der Bürger bestimmt, oder die gemeinen Rechte abgeändert, ergänzt oder erklärt werden sollten. Diese Verordnungen bedurften einer besonderen Vorbereitung und wurden nur durch die Publikation verbindlich.

Die Bestimmung hatte als verfassungsrechtliche im ganzen Staatsgebiete auch außerhalb der landrechtlichen Gebietsteile Geltung. Unter das **Herrschaftsgebiet der Gesetzgebung** fielen danach die alten gemeinen Rechte, die an deren Stelle getretenen allgemeinen preußischen Gesetzbücher, deren Abänderung durch das Partikularrecht und die besonderen Singularrechte der ständischen Rechtsordnung. Hauptsächlich handelte es sich dabei um das Privat-, Straf- und Prozeßrecht, aber auch um wichtige Teile des Staats- und Verwaltungsrechts, die in die preußische Gesetzgebung hineingezogen waren. Die Grenze ist hier vielfach ziemlich willkürlich (Vorbildung der Richter und höheren Verwaltungsbeamten Gegenstand der Gesetzgebung, die der Gymnasiallehrer, Baubeflissenen usw. der Verordnung).

Die Gesetze mußten **publiziert** werden, um verbindlich zu werden. In der seit 1810 bestehenden Gesetzsammlung wurden aber auch andere wichtige Verordnungen aufgenommen, z. B. die über die Organisation des Heeres, die dadurch nicht Gesetze wurden.

Indem die VU. nur die Form der Gesetzgebung neu regelte, beließ sie es hinsichtlich der **Gegenstände** grundsätzlich **bei dem bestehenden Zustande**, dem § 7 Einl. zum ALR. Doch war in Zu-

kunft auch die VU. selbst einer Abänderung nur in der Form des Gesetzes, und zwar in erschwerten Formen überwiesen. Überdies verlangt sie in zahlreichen Einzelbestimmungen für diesen oder jenen Gegenstand die Regelung durch Gesetz. Und endlich kann die Regierung auch für einen Gegenstand, der an sich nicht in das Gebiet der Gesetzgebung fallen würde, die gesetzliche Regelung vorziehen und ihn damit nach der formellen Gesetzeskraft dauernd der Gesetzgebung vorbehalten.

Es ergeben sich damit für Preußen folgende Gegenstände der Gesetzgebung:

1. **Das formelle Verfassungsrecht**, d. h. die Verfassungsurkunde selbst und Verfassungsnovellen in den besonders erschwerten Formen der Verfassungsgesetzgebung.

2. **Rechtsnormen, durch welche die besonderen Rechte und Pflichten der Bürger bestimmt oder die gemeinen Rechte abgeändert, ergänzt oder erklärt werden sollen.** Gedeckt wird damit das gesamte Privat-, Straf- und Prozeßrecht. Es fallen aber auch erhebliche Gebiete des Staats- und Verwaltungsrechts darunter.

3. **Alles, was** VU. oder besondere Gesetze etwa **sonst noch der Gesetzgebung** überweisen. Es kann sich dabei um bloße Rechtsnormen handeln, aber auch um einen aus Rechtsnorm und tatsächlicher Anordnung verbundenen Akt wie bei der Behördenorganisation oder um rein tatsächliche Anordnungen wie bei Gebietsveränderungen.

4. **Alles, was** sonst etwa **durch Gesetz geregelt wird,** ohne daß eine rechtliche Notwendigkeit dazu vorgelegen hätte, und damit dauernd der Gesetzgebung anheimfällt.

III. Mit Ausnahme des zweiten Punktes, wodurch das Gebiet der Gesetzgebung grundsätzlich festgestellt wird, **deckt sich das Recht der Mittelstaaten und Preußens.** Aber auch diese Verschiedenheit ist mehr eine solche des Ausdrucks als der Sache. Denn Rechtsnormen, die in der Freiheit der Person und des Eigentums eingreifen, einerseits und gemeine Rechte und besondere Standesrechte andererseits sind nur zwei verschiedene Bezeichnungen für dieselbe Sache, für das uralte Volksrecht, das sich später in

Standesrechte aufgelöst und seit der Rezeption wieder einen gemeinrechtlichen Aufbau erhalten hatte. Es deckte das Privat-, Straf- und Prozeßrecht ganz, ging aber doch vielfach darüber hinaus.

Trotz dieser grundsätzlichen Übereinstimmung ergeben sich **in den Einzelheiten** die mannigfachsten **Verschiedenheiten**, zumal in dem dritten Punkte die VU. sehr abweichende Bestimmungen enthalten, und bei dem vierten überhaupt nur Einzelfälle in Betracht kommen.

Es bedarf daher in jedem Falle einer **besonderen Untersuchung**, ob ein Gegenstand in das Gebiet der Gesetzgebung gehört. Dabei ist vielfach zurückzugehen auf das vorverfassungsmäßige Recht.

Erfahrungsmäßig **dehnt sich das Gebiet der Gesetzgebung** immer weiter **aus** auf Kosten der freien Regierung. Denn sehr häufig werden ohne rechtlichen Zwang Gesetze erlassen, weil die Regierung damit die politische Verantwortlichkeit von sich abwälzt.

So werden denn auch bei der weiten Ausdehnung des Gebietes der Gesetzgebung zweifelhafte Fälle wohl nur verhältnismäßig selten vorkommen. Überdies wird man, statt eine selbständige Verordnung rechtfertigen zu müssen, meist an eine gesetzliche Ermächtigung anknüpfen können. Die alte **Streitfrage** nach dem materiellen Gesetze hat daher wesentlich **an Bedeutung verloren.**

§ 27. Insbesondere Finanzgesetze.

Das Etatsrecht hat in Deutschland eine **verschiedene Entwicklung** genommen in den Mittelstaaten und in Preußen.

In den **Mittelstaaten** knüpft es an das alte ständische **Steuerbewilligungsrecht** an. Wenn den Ständen die Bewilligung einer Steuer angesonnen wurde, so mußte ihnen der Landesherr eine Übersicht der Einnahmen seines Kammeretats und eine Übersicht der Ausgaben vorlegen zum Nachweise, daß die Steuer in der geforderten Höhe notwendig sei.

Diese ständischen Überlieferungen haben sich in den Mittelstaaten behauptet. Obgleich nach dem Übergange zur modernen Geldwirtschaft die Steuern als fortlaufende Einnahmequelle nicht

entbehrt werden können, und es widersinnig ist, die Befriedigung dauernder Bedürfnisse des Staatslebens abhängig zu machen von einer periodischen freien Bewilligung, werden doch die Steuern für jede Finanzperiode neu bewilligt, so in Württemberg alle Steuern, in Bayern wenigstens alle direkten. „Zu diesem Zwecke", wie es in der bayrischen VU. heißt, wird der Volksvertretung für jede Finanzperiode ein Etat der feststehenden Einnahmen und ein solcher der Ausgaben vorgelegt. **Gegenstand der Beschlußfassung** ist also nur die **Steuerbewilligung.** Der übrige Etat bildet dazu nur die Begründung. Auf ihn und zwar auf den Ausgabeetat kann die Volksvertretung nur mittelbar einwirken, indem eine Steuerbewilligung in geringerem als dem angesonnenen Maße natürlich auch den Gesamtausgabeetat beschränken muß. Ob die Volksvertretung dabei das Recht hat, bestimmte Ausgaben zu streichen, war und ist vielfach bestritten und beantwortet sich nach dem Verfassungsrechte der einzelnen Staaten verschieden.

Die **Dauer der Finanzperiode** ist verschieden, in Bayern waren es früher sechs, später zwei Jahre. Derzeit überwiegt die zwei- oder einjährige Finanzperiode für die Steuerbewilligung.

Dagegen führten **in Brandenburg-Preußen** die Bedürfnisse des werdenden Großstaates im Kampfe mit den Ständen schon zur Zeit des großen Kurfürsten zur vollständigen **Beseitigung des Steuerbewilligungsrechts.** Nachdem das stehende Heer sich als dauernde Notwendigkeit herausgestellt hatte, zieht man die entsprechende Folgerung, daß die Befriedigung dauernder Bedürfnisse nicht abhängig sein kann von periodischen freien Bewilligungen.

Wenn sich hier im Interesse einer geordneten Finanzwirtschaft die Aufstellung von Etats als notwendig erwies, so konnten sie nicht anknüpfen an das untergegangene ständische Steuerbewilligungsrecht. **Steuern** wie sonstige Einnahmen beruhen vielmehr **auf** ein- für allemal erlassenen **Gesetzen.** Der Ausgabeetat ist nur eine Instruktion der Behörden, was sie ausgeben dürfen und damit die Grundlage der Rechnungskontrolle. Indem Friedrich Wilhelm I. 1714 die Generalrechenkammer begründete, wurde er auch der Schöpfer des preußischen Etatswesens.

An diesem Charakter des Etats ist unter der absoluten

Monarchie nichts geändert worden. Der **Etat** in seiner Gesamtheit ist **Voranschlag** der Einnahmen und Ausgaben des künftigen Jahres, der Ausgabeetat nicht Rechtsgrundlage der Ausgabe gegenüber dem Publikum, sondern Instruktion der Behörden und Grundlage der Rechnungskontrolle. Auch die 1820 angeordnete Veröffentlichung der Etats hatte keine rechtliche, sondern nur politische Bedeutung.

Nun bestimmt Art. 99 der preußischen VU., der **Etat** solle künftig alljährlich im voraus **durch Gesetz** festgestellt werden. Da man anfangs unter einem Gesetze im Sinne der konstitutionellen Lehre Rechtssätze verstand, so erwuchs daraus die verwirrende Auffassung, als ob auch das Etatsgesetz Rechtssätze enthalten müsse, die Rechtsgrundlage der staatlichen Finanzwirtschaft bilde. Doch gerade hier setzte der Umschwung ein. In dem Etatsgesetze erkannte man nach den Erfahrungen des preußischen Verfassungskonflikts das erste rein formelle Gesetz.

Nach den vorangegangenen Erörterungen über Wesen und Inhalt des Gesetzes bedarf es eines näheren Eingehens auf diese Vorfrage nicht mehr. Gesetz bedeutet einen in besonderen Formen zustande gekommenen Staatsakt ohne Rücksicht auf seinen Inhalt. Daß der Etat durch Gesetz festgestellt werden soll, besagt nur, daß das, was der König früher im Wege der Verordnung tat, nunmehr der vorherigen Zustimmung der Volksvertretung bedarf. Das **Wesen des Etats ist selbständig zu würdigen.**

Nach der **Einnahmeseite** ist der Etat nur Wirtschaftsplan für das folgende Jahr, eine Prophezeiung dessen, was voraussichtlich einkommen wird, ohne jede rechtliche Bedeutung. Denn die privatwirtschaftlichen Einnahmen beruhen auf der ein für allemal feststehenden Privatrechtsordnung, der auch der Staat als Fiskus untersteht, sind also von der Aufnahme in den Etat unabhängig. Und hinsichtlich der hoheitlichen Einnahmen schiebt die preußische VU. jedem Rückfalle in ein periodisches Steuerbewilligungsrecht, in welcher Forderung sich altständische Überlieferungen wie Konstitutionalismus begegneten, einen Riegel vor durch die Bestimmung des Art. 100, wonach die bestehenden Steuern und Abgaben, soweit sie durch besondere Gesetze angeordnet sind, auch ohne Aufnahme in den Etat forterhoben werden.

Von den **Ausgaben** sind **einzelne rechtlich notwendig**, indem sie einen integrierenden Bestandteil der nur unter Zustimmung aller drei gesetzgebenden Faktoren abänderbaren Rechtsordnung bilden. Hierher gehören alle Ausgaben, die auf einer rechtlichen Verpflichtung des Staates beruhen, wie solche, die er auf Grund der Privatrechtsordnung eingegangen ist, die Gehälter der etatsmäßigen Beamten, aber auch sachliche Kosten, wie für den Unterhalt der Gerichte, der Gefängnisse usw., ohne welche die Rechtsordnung nicht bestehen kann. Diese rechtlich notwendigen Ausgaben müssen unter allen Umständen geleistet werden, für sie ist der Etat nur Wirtschaftsplan.

Bloß für die **rechtlich nicht notwendigen Ausgaben** ist es bei dem vorverfassungsmäßigen Zustande geblieben. Der Etat ist hier zwar nicht die Rechtsgrundlage der Ausgabe nach außen, aber eine Instruktion der Behörden, was sie ausgeben dürfen und damit die Grundlage der Rechnungskontrolle.

Nun fragt es sich, was zu geschehen hat, **wenn das Etatsgesetz** einmal gar nicht oder **nicht** rechtzeitig **zustande kommt.** Die Möglichkeit dieses zweifellos verfassungswidrigen Zustandes ergibt sich hier daraus, daß der Gesetzgeber sich selbst als Gesetzgeber etwas befiehlt, jeder Faktor der Gesetzgebung aber bei jedem Gesetze das Recht der freien Entschließung hat. Der Erlaß einer Notverordnung oder eines provisorischen Gesetzes bieten hier Aushilfsmittel, die jedoch nicht ausreichen.

Für die **Einnahmeseite** hat der Etat überhaupt keine rechtliche Bedeutung, die Einnahmen beruhen auf der ein für allemal feststehenden Rechtsordnung. Sie werden daher auch forterhoben, wenn der Etat nicht zustande gekommen ist.

Über dieses mangelnde Steuerbewilligungsrecht der preußischen Volksvertretung tröstete man sich früher damit, daß sie wenigstens ein unbedingtes und ebenso wirksames Ausgabebewilligungsrecht habe (v. Rönne). Also die Einnahmen sollten zwar weiter gehen, die Regierung aber ohne Etatsgesetz nichts ausgeben dürfen. Da davon im Ernste nicht die Rede sein konnte, handelte es sich nur um ein politisches Kampfmittel, um das Ministerium zum Rücktritte zu zwingen. Deshalb drückte der Abg. Schulze-Delitzsch

in der Konfliktszeit diese Auffassung zutreffender dahin aus: „Diesem Ministerium keinen Pfennig!“ Doch auch von einem solchen Ausgabebewilligungsrechte kann nicht die Rede sein.

Die **rechtlich notwendigen Ausgaben** sind, unabhängig vom Etat, unter allen Umständen zu leisten. Sie gehen also auch weiter, wenn der Etat nicht zustande gekommen ist.

Für die **übrigen Ausgaben** fällt die im Etatsgesetze liegende Instruktion der Behörden fort. Der Mangel der Instruktion macht aber eine Behörde nicht überhaupt handlungsunfähig, sondern nötigt sie nur nach eigenem pflichtmäßigen Ermessen zu handeln. Der Mangel des Etats macht sich nur nachher bei der Rechnungskontrolle geltend, indem die verausgabende Behörde die Sachlichkeit der Ausgabe nachweisen muß.

Die **Rechnungskontrolle** ist eine doppelte, eine verwaltungsrechtliche durch die Oberechnungskammer und eine verfassungsrechtliche durch die gesetzgebenden Körperschaften. Letztere haben unter Benutzung der Bemerkungen der Oberrechnungskammer zu prüfen, ob dem Etat gemäß gewirtschaftet ist.

Etatsüberschreitungen können im Wege des Indemnitätsverfahrens durch nachträgliche Genehmigung geheilt werden.

Die Aufnahme von **Anleihen**, die Übernahme von **Garantien** ist regelmäßig auch an eine **gesetzliche Grundlage** gebunden.

Eine Anleihe ist wirtschaftlich Darlehensgeschäft, eine Garantie Bürgschaft. Das **Gesetz** ist daher, indem es die Eingehung eines solchen Geschäfts zuläßt, an sich nicht Rechtsnorm, sondern **Ermächtigung** der Regierung. Damit hat es bei einer Garantie sein Bewenden. Eine Anleihe wird aber aus finanzpolitischen Gründen wegen des großen Betrages der aufzunehmenden Summe in vom privatrechtlichen Darlehensgeschäfte abweichenden Rechtsformen aufgenommen, die Art. 97 ff. EG. zum BGB. ausdrücklich vorbehält. Es gibt nun kein allgemeines Recht der öffentlichen Anleihe, wenn auch im allgemeinen die Rechtsformen der verschiedenen Anleihen übereinstimmend oder ähnlich sind. Vielmehr wird für jede Anleihe das Sonderrecht in dem betreffenden Anleihegesetze besonders festgestellt. Somit enthält das **Anleihegesetz** nicht bloß eine Ermächtigung, sondern auch **Rechtsnormen**,

wenn auch solche, die sich beschränken auf ein einzelnes Rechtsgeschäft.

Die **Anleihen** werden in einzelne **Inhaberpapiere** zerlegt und börsenmäßig gehandelt. Dem Gläubiger steht ein Kündigungsrecht überhaupt nicht zu. Er kann sein Gläubigerrecht nur verwirklichen, indem er sein Inhaberpapier zum Börsenkurse verkauft. Der Staat tilgt die Anleihe nach dem gesetzlichen Plane durch Auslosung einzelner Stücke zum Nennwerte oder durch ihren Aufkauf an der Börse.

Wo Staatsschuldbücher errichtet sind wie in Preußen seit 1883, kann der Gläubiger die Inhaberforderungen durch Eintragung in das **Staatsschuldbuch** in Namenforderungen umwandeln.

Neben der gewöhnlichen Staatsschuld gibt es eine **schwebende Schuld**, die auf Grund des Finanzbedürfnisses innerhalb des Etatsjahres, soweit nicht schon Einnahmen zur Verfügung stehen, nach dem Etatsgesetze aufgenommen werden kann. Die schwebende Schuld besteht in Schatzanweisungen, welche die Finanzverwaltung mit kurzer Umlaufsfrist ausgibt.

Für die Verwaltung des Staatsschuldenwesens bestehen durchweg selbständige Finanzbehörden, in Preußen die **Staatsschuldenverwaltung**. Doch auch hier bedarf es einer verfassungsrechtlichen Kontrolle der gesetzgebenden Körperschaften, ob den Gesetzen gemäß verwaltet wird. In Preußen wird diese Aufsicht geführt von der **Staatsschuldenkommission**, bestehend aus dem Präsidenten der Oberrechnungskammer und je drei Mitgliedern des Herrenhauses und des Abgeordnetenhauses.

§ 28. Aufhebung der Gesetze.

Das Gesetz trägt die **formelle Gesetzeskraft** in sich, kann also grundsätzlich nur durch neues Gesetz aufgehoben werden. Dem Gesetze steht freilich das Gewohnheitsrecht gleich, dem die derogatorische Kraft nicht abgesprochen werden kann. Einer besonderen Erörterung bedarf nur die teilweise Aufhebung eines Gesetzes.

1. **Dispensation** ist Befreiung eines einzelnen von der Anwendbarkeit der im Gesetze enthaltenen allgemeinen Rechtsnorm.

Das Dispensationsrecht hat **in der** allgemeinen **konstitutionellen Geschichte** eine große Rolle gespielt. Die englischen Könige nahmen von jeher eine Dispensationsgewalt für sich in Anspruch. Nun mißbrauchte aber Jakob II. diese, um die bestehende Rechtsordnung in ihr Gegenteil zu verkehren, namentlich unter Dispensation von der Testakte nur noch Katholiken anzustellen. Deshalb erklärte nach der Revolution von 1688 die Bill of rights „a dispensing power, as exercised of late“, d. h. nicht überhaupt, sondern in dem zuletzt geübten mißbräuchlichen Umfange für verfassungswidrig. Ebenso schneiden die romanischen Verfassungen durchweg alle außerordentlichen Befugnisse des Monarchen ab.

Die deutschen VU. schweigen meist, und deshalb ist die Frage nach allgemeinen Gesichtspunkten zu entscheiden. Es sind zwei verschiedene Fälle denkbar.

Das **Gesetz läßt die Dispensation** ausdrücklich **zu.** Dann will das Gesetz Ausnahmen gestatten. Es macht sie aber nicht selbst, sondern überläßt das der Regierung oder Verwaltung. Hier ist die Dispensation ein bloßer Vollzugsakt, die Durchführung des wahren Willens des Gesetzgebers.

Oder das **Gesetz sagt über** eine etwaige **Dispensation nichts.** Dann will es alle vorausgesetzten Tatbestände unbedingt treffen. Die Festsetzung einer Ausnahme ist hier Aufhebung des Gesetzes für den einzelnen Fall, kann also gegenüber der formellen Gesetzeskraft nur in Gesetzesform geschehen. Die Dispensation durch einen bloßen Regierungsakt wäre rechtswidrig (Erlaß des Luciusschen Fideikommißstempels).

2. **Begnadigung** ist eine besondere Art der Dispensation, Befreiung von der Anwendbarkeit von Strafrechts- und Strafvollzugsnormen. Geschichtlich erwachsen ist das Begnadigungsrecht aus der oberstrichterlichen Gewalt des Landesherren, aus seiner Befugnis, Strafurteile zu schärfen, zu mildern, auch die Sache ganz niederzuschlagen. Mit der verfassungsmäßigen Unabhängigkeit der Rechtsprechung hat sich das Begnadigungsrecht von dieser geschichtlichen Wurzel gelöst und ist zu einer besonderen Art der Dispensation geworden. Das einzelstaatliche Begnadigungsrecht, für die monarchischen Staaten der deutschen Landesherren,

wird auch gegenüber den Strafnormen des Reiches stillschweigend als fortbestehend vorausgesetzt. Bei Hochverrat und Landesverrat gegen Kaiser und Reich steht es jedoch dem Kaiser zu (StPO. § 484).

Begnadigt werden kann von der Anwendbarkeit der Strafrechtsnormen, es soll gar kein gerichtliches Verfahren eingeleitet oder wenigstens kein Urteil gefällt werden. Hier spricht man von einer **Niederschlagung** oder Abolition. Sie ist vielfach verfassungsmäßig ausgeschlossen oder beschränkt, z. B. in Preußen nach Art. 49 VU.: „Der König kann bereits eingeleitete Untersuchungen nur auf Grund eines besonderen Gesetzes niederschlagen.“ Vor der Einleitung der Untersuchung steht dem Könige das Recht der Niederschlagung frei, doch dürfte das kaum praktisch werden, da dann der König von dem Straffalle keine Kenntnis haben wird. Ist die Untersuchung eingeleitet, so bedarf es zur Niederschlagung nicht eines formellen Verfassungsgesetzes, da das Verfassungsverbot nicht absolut ist, sondern es genügt ein gewöhnliches Gesetz.

Liegt ein rechtskräftiges Strafurteil vor, so handelt es sich um die Anwendung der Strafvollstreckungsnormen. Die Befreiung von ihnen, Erlaß oder Milderung der Strafe, ist Sache der **Gnade im engeren Sinne**. Erstreckt sie sich allgemein auf Straftaten einer gewissen Art, so heißt sie **Amnestie**. Die Gnade im engeren Sinne unterliegt im allgemeinen keinen besonderen Beschränkungen. Reichsrechtlich wird vor Vollstreckung von Todesurteilen eine ausdrückliche Entschließung des Staatsoberhauptes verlangt, von dem Begnadigungsrechte keinen Gebrauch machen zu wollen (StPO. § 485).

Bedeutungslos ist die Bestimmung des Art. 49 Abs. 2 der preußischen VU., wonach der König einen wegen seiner Amtshandlungen verurteilten **Minister** nur auf Antrag derjenigen Kammer **begnadigen** kann, von der die Anklage ausgegangen ist. Denn hier wird das besondere Anklageverfahren gegen Minister vorausgesetzt, das mangels eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes nicht besteht und auch nicht mehr eingeführt werden kann (vgl. § 6).

3. **Privilegium** ist Befreiung eines einzelnen im Wege der Dispensation unter gleichzeitiger Erteilung eines der allgemeinen

Rechtsnorm widersprechenden subjektiven Rechts. Während die mittelalterliche Rechtsordnung sich mit Vorliebe in der Form des Privilegiums fortentwickelte, hat es in der neueren Zeit wesentlich an Bedeutung verloren, ohne doch gänzlich verschwunden zu sein. Die alte Streitfrage, ob die Erteilung von Privilegien ein Ausfluß der Gesetzgebung ist oder nicht, läßt sich nicht einheitlich beantworten. Vielmehr sind auch hier zwei Fälle zu unterscheiden.

Das **Gesetz läßt die Erteilung eines Privilegiums** ausdrücklich **zu.** Hier will der Gesetzgeber selbst die Ausnahme gestatten, gibt aber ihre Feststellung einem Regierungsakte anheim. Die Erteilung des Privilegiums ist hier die Erfüllung des wahren Willens des Gesetzgebers, ein der Regierung zufallender Vollzugsakt. Hierher gehören Privilegien einer Gemeinde zur Aufnahme einer Anleihe mit Ausgabe von Inhaberpapieren, Privilegien auf Gewährung des Enteignungsrechts usw.

Oder das **Gesetz schweigt über die Zulässigkeit des Privilegiums.** Hier würde seine Erteilung Durchbrechung des Gesetzes für den einzelnen Fall sein und nach der formellen Gesetzeskraft nur in Gesetzesform erfolgen können.

4. **Suspension** ist zeit- oder distriktweise Aufhebung eines Gesetzes, doch derart, daß nach Ablauf der Suspensionszeit das aufgehobene Gesetz von selbst wieder in Kraft tritt. Auch die Suspension hat einen doppelten Charakter, je nachdem das Gesetz sie zuläßt oder nicht.

Läßt das Gesetz die Suspension zu, so bildet sie die Durchführung des wahren Willens des Gesetzgebers, also einen Vollzugsakt, der je nach der gesetzlichen Bestimmung im Wege der Regierung oder der Verwaltung erfolgen kann. Ein Beispiel dafür bieten Art. 111 der preußischen VU. und das Gesetz vom 4. Juni 1851 über den Belagerungszustand, wonach im Falle des Krieges oder Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit gewisse grundrechtliche Bestimmungen zeit- und distriktweise außer Kraft gesetzt werden können.

Sieht dagegen **das Gesetz eine Suspension nicht vor,** so handelt es sich um eine zeitweise Durchbrechung des Gesetzes, die nur durch ein zeitlich beschränktes neues Gesetz erfolgen kann.

Dafür bietet, allerdings vom reichsrechtlichen Standpunkte, das 1878 erlassene, dann mehrfach verlängerte und 1890 durch Zeitablauf erloschene Sozialistengesetz ein Beispiel, indem es verschiedene Normen des Preßrechts, des Vereins- und Versammlungsrechts, über Freizügigkeit zeitweise, zum Teil auch nur für bestimmte Bezirke außer Kraft setzte.

§ 29. Verordnungen mit Gesetzeskraft.

Das Gesetz hat die **formelle Gesetzeskraft**, d. h. Gesetz kann nur durch Gesetz abgeändert werden. Nun können aber Notlagen des Staates eintreten, in denen sofort entsprechende Maßregeln getroffen werden müssen, ohne daß man erst den umständlichen Weg der Gesetzgebung beschreiten könnte.

Die Charte constitutionelle Ludwigs XVIII. von 1814 sprach in Art. 14 dem Könige zu den Erlaß der „réglements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat". Indem Karl X. 1830 diese Befugnis zum Erlasse der Preßordonnanzen benutzte, führte er die Julirevolution herbei. Die neue Verfassung von 1830 schnitt alle außerordentlichen Vollmachten des Monarchen ab und nach ihrem Vorbilde die anderen romanischen Verfassungen. Nun sind freilich dadurch Notlagen des Staatslebens nicht ausgeschlossen. Hier bleibt nichts anderes übrig als eine formelle Rechtsverletzung durch Erlaß einer Verordnung gegen das Gesetz in der Erwartung, daß die Volksvertretung die Notlage anerkennen und durch nachträgliche Genehmigung für die Rechtsverletzung **Indemnität** erteilen werde. Diese Erwartung täuscht auch regelmäßig nicht, da die Regierung tatsächlich nicht dem Monarchen, sondern dem parlamentarischen Ministerium zusteht, und dieses in der Volksvertretung eine Mehrheit hinter sich hat.

In Deutschland ist das alte Vertrauensverhältnis zur Monarchie unerschüttert geblieben. Es erschien daher um so eher angebracht, in besonderen Notlagen dem Monarchen außerordentliche Befugnisse zu gewähren, als sonst der formelle Rechtsbruch vielfach unausbleiblich ist. Auch kann das Indemnitätsverfahren nur

beim parlamentarischen Systeme, das in Deutschland nicht besteht, glatt wirken. So gelangte man zu der verfassungsmäßig anerkannten Zulässigkeit, in Notfällen das Gesetz durch Verordnung wenigstens vorläufig zu durchbrechen. Es sind damit die **Notverordnungen** oder Verordnungen mit Gesetzeskraft als zu Recht bestehende Einrichtung begründet.

Die deutschen Landesverfassungen gewähren daher allgemein **dem Landesherren** die Befugnis, unter gewissen Voraussetzungen **Verordnungen mit Gesetzeskraft** zu erlassen (bayr. Pol. StGB. Art. 9, sächs. VU. § 88, württ. VU. § 89, bad. VU. § 86, hess. VU. Art. 73 nebst Gesetz vom 15. Juli 1862). Voraussetzung ist regelmäßig ein Notstand. Auch darf die Volksvertretung nicht beisammen sein, da sonst der Weg der Gesetzgebung beschritten werden könnte. Gegenstand der Notverordnung ist in der Regel alles, was sonst der Gesetzgebung anheimfällt, nicht aber das formelle Verfassungsrecht. Württemberg kennt letztere Beschränkung nicht und sucht in der Ministerverantwortlichkeit die einzige Schranke. In Bayern bleibt die Notverordnung auf polizeiliche Vorschriften mit Strafandrohung beschränkt. Die Notverordnung ist dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentreten zur Genehmigung vorzulegen und im Falle der Versagung außer Kraft zu setzen. Von selbst tritt sie außer Kraft in Bayern bei Versagung der Genehmigung, in Hessen mit Ablauf eines Jahres nach Erlaß.

Geradezu typisch für die Gestaltung des Notverordnungsrechts sind die Bestimmungen des **Art. 63 der preußischen VU.**

Voraussetzung für den Erlaß ist danach, daß die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen **Notstandes** es dringend erfordert. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist Ermessensfrage und von der Regierung zu entscheiden. Eine rechtliche Nachprüfung nach dieser Richtung ist daher unmöglich, es kann höchstens die politische Verantwortlichkeit des Ministeriums in Frage kommen.

Auch darf der **Landtag nicht versammelt** sein. Denn sonst läge die Möglichkeit vor, schleunigst eine Gesetzesvorlage zur Erledigung zu bringen, und der Notstand, der zur Durchbrechung der formellen Gesetzeskraft führt, wäre nicht vorhanden.

Die **Gegenstände des Notverordnungsrechts** sind beschränkt. Denn würde man es schrankenlos zulassen, so könnte der König sich auch von den Verfassungsbeschränkungen befreien. Die Notverordnungen dürfen daher der Verfassung nicht zuwiderlaufen. Ausgeschlossen ist damit die Abänderung formellen Verfassungsrechts durch Notverordnung. Dasselbe gilt, wo Verfassungsurkunde oder besondere Gesetze ein mit vorheriger Zustimmung der Volksvertretung zu erlassendes Gesetz erfordern (VU. Art. 94, Ges. vom 7. Mai 1853 betr. die Bildung der ersten Kammer). Ob dagegen schon da, wo die VU. ein Gesetz verlangt, die Notverordnung ausgeschlossen ist, erscheint bestritten (Preßverordnung von 1863 trotz Art. 27 VU.). Die Zulässigkeit ist jedoch zu bejahen. Denn die Notverordnung hat Gesetzeskraft, kann also überall da eintreten, wo sonst ein Gesetz erforderlich ist.

Die Notverordnung ist an gewisse **Formen** gebunden. Sie muß ergehen unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums. Daher haben alle Minister, soweit sie nicht verhindert sind, sie gegenzuzeichnen. Die Verletzung dieser Formvorschrift würde jedoch nur auf Grund der politischen Verantwortlichkeit der Minister vom Landtage gerügt werden können. Die Verbindlichkeit der gehörig verkündeten königlichen Verordnung würde dadurch nicht berührt, wenn sie auch nur die Gegenzeichnung eines einzigen Ministers trägt.

Die Notverordnung ist **dem Landtage** bei seinem nächsten Zusammentreten **zur Genehmigung** sofort **vorzulegen.** Der Landtag kann prüfen, ob die Voraussetzungen für den Erlaß der Verordnung vorlagen, und ob die verfassungsmäßigen Formen gewahrt sind. Eine Bedeutung hätte das aber nur nach der Seite der politischen Verantwortlichkeit der Minister, die vom Landtage nicht zur Geltung gebracht werden kann.

Im übrigen sind zwei Fälle zu unterscheiden.

Der **Landtag erteilt die Genehmigung.** Dann ist der Mangel, der der Notverordnung im Vergleiche zum Gesetze ursprünglich anhaftete, geheilt. Die vorherige Zustimmung ist durch die nachträgliche Genehmigung ersetzt. Da der Mangel eine Sache der gesetzgebenden Faktoren unter sich war, die Verbind-

lichkeit nach außen auf der Verkündigung beruht, könnte mit der Genehmigung die Angelegenheit als erledigt betrachtet werden. Doch pflegt man, rechtlich überflüssig, die nachträgliche Genehmigung in der Gesetzsammlung zu verkünden.

Oder die **Volksvertretung erteilt die Genehmigung nicht** oder nur mit Abänderungen. Dann erwächst für die Regierung die verfassungsmäßige Pflicht, die Notverordnung außer Kraft zu setzen und dies in der Gesetzsammlung zu verkünden. Aber bis sie dies tut, bleibt die Notverordnung verbindlich, da die Verbindlichkeit allein auf der Verkündigung beruht. Der Landtag hat wiederum kein anderes Mittel, die Regierung zur Zurücknahme zu zwingen als die politische Verantwortlichkeit des Ministeriums, die der Landtag nicht zur Geltung bringen kann.

Für die Zwischenzeit war aber die **Notverordnung in Kraft**. Denn ihre Kraft beruht nicht auf einer vermuteten Zustimmung der Volksvertretung, welche Vermutung durch die Versagung der Genehmigung widerlegt ist, sondern auf eigenem verfassungsmäßigen Rechte des Monarchen. Die Notverordnung verliert daher nicht nach rückwärts ihre Wirkung, sondern tritt erst durch die Zurücknahme außer Kraft. Alle unter ihrer Herrschaft vorgefallenen Tatbestände sind daher nach der Notverordnung zu beurteilen.

Neben der Notverordnung bleibt auch das **Indemnitätsverfahren** nicht ausgeschlossen, wo sie rechtlich oder tatsächlich unmöglich sein würde. Namentlich kommen in dieser Hinsicht Etatsüberschreitungen in Betracht.

III. § 30. Die richterliche Gewalt.

Recht und Gericht stehen **nach altdeutscher Auffassung im** engsten organischen **Zusammenhange** miteinander. Die Rechtsordnung, im wesentlichen auf dem Herkommen beruhend und das Privat-, Straf- und Prozeßrecht umfassend, gilt als das angeborene Recht des freien Mannes und ist der einseitigen Abänderung durch die Obrigkeit entzogen. Soweit die Rechtsordnung reicht, hat die Obrigkeit auch nicht die Rechtsanwendung. Der Vertreter der

Obrigkeit, der Richter im altdeutschen Sinne, hat nur das Gericht zu halten, d. h. die Parteien zu laden, den Vorsitz zu führen und schließlich das Urteil zu vollstrecken. Die Fällung des Urteils ist Sache der Gerichtsgemeinde, als deren Vertretung seit der karolingischen Skabinenverfassung die Schöffen auftreten. So liegen Rechtssatzung wie Rechtsfindung außerhalb der Aufgaben der Obrigkeit.

Die spätere **ständische Zersplitterung** hat an diesen Grundlagen nichts geändert. Das gemeine Volksrecht löste sich allerdings auf in ein Recht der einzelnen Stände. Und wo ein eigenes Standesrecht sich entwickelt hatte, löste sich der Stand auch los aus dem gemeinen Volksgerichte und bildete sich ein eigenes Standesgericht für Geistlichkeit, für hohen und niederen Adel und für die Städte. Wie das alte Volksrecht zum Bauernrechte, wurde das Volksgericht zum Bauerngerichte, soweit die Bauern nicht nach Dienstrecht lebten. Doch erhalten blieb mit Ausnahme der geistlichen Gerichte, die dem kanonischen Amtsrechte unterlagen, die alte Stellung der Obrigkeit zum Gerichte. Auch in allen Standesgerichten hat der Richter nur das Gericht zu halten, die Urteilsfällung ist Sache der aus den Standesgenossen hervorgegangenen Schöffen.

Das ändert sich erst mit der **Rezeption der fremden Rechte.** Indem die aus den niederen Klerikern hervorgegangenen Fürsprecher fremde Worte und Begriffe vortrugen, waren die Schöffen ganz hilflos, während der vorsitzende Richter schon etwas von dem fremden Rechte verstand. So wird allmählich der Richter an der Urteilsfällung beteiligt, wie dies in den Richter- und Schöffeneiden der Karolina zutage tritt. Nun ergab sich die weitere Entwicklung von selbst. In den größeren Gerichten werden auch die Schöffenämter allmählich mit romanistisch gebildeten Juristen besetzt, aus den Schöffen werden rechtsgelehrte Assessores oder Räte. In den kleinen Untergerichten werden, soweit die Schöffenverfassung nicht schon durch die Patrimonialisierung gesprengt war, die Schöffen zur bloßen Dekoration und bleiben schließlich weg. So entsteht das Einzelrichtertum.

Diese Umgestaltung der Gerichte übt aber eine Rückwirkung

auf ihre verfassungsrechtliche Stellung zur Obrigkeit. Überall sind es mit Durchführung der Beamtengerichte unmittelbar oder mittelbar landesherrliche Organe, die Recht zu sprechen haben. Und nun macht sich die Forderung der Rechtslogik geltend. Was der Landesherr durch seine Organe tut, das kann er auch selbst tun. Der Landesherr wird damit zur Quelle der Rechtsprechung, die ursprünglich nicht der obrigkeitlichen Gewalt, sondern der Sphäre der Volksfreiheit angehört hatte. Er kann aber auch dieses Recht selbst betätigen in den mannigfachsten Formen der **Kabinettsjustiz.** Er behält sich die Bestätigung schwererer Strafurteile vor, woraus sich geschichtlich das Begnadigungsrecht entwickelt hat, kann Strafurteile mildern, aber auch schärfen, er kann auf Suppliken oder aus eigenem Antriebe selbst entscheiden oder die Sache an „sonderlich verordnete Räte" verweisen. In Brandenburg-Preußen haben sich die obersten Gerichte geradezu aus dieser persönlichen Gerichtsbarkeit des Landesherren entwickelt, ohne doch die Kabinettsjustiz aufzuzehren.

Mit diesem geschichtlich gewordenen Zustande kreuzt sich nun die konstitutionelle Lehre von der **Teilung der Gewalten.**

Auch die **Rechtsprechung** soll eine **eigene Gewalt** sein, bei der Form und Inhalt sich decken. Sie hat ihren eigenen Träger in unabhängigen Gerichten, weshalb sie auch als richterliche Gewalt bezeichnet wird. Und ihre einzige und ausschließliche Aufgabe besteht in der Rechtsprechung, wie sie geschichtlich überkommen ist, in der Anwendung des Privatrechts durch den Zivilprozeß und des Strafrechts durch den Strafprozeß.

Diese konstitutionelle Lehre mußte auch hier zunächst **nach der formellen Seite eine Änderung** erfahren. Alle Rechte der Staatsgewalt blieben in der Person des Monarchen vereinigt. Indem er somit Quelle der Rechtsprechung war und blieb, wurde das Ergebnis der Rezeptionszeit behauptet. Alle Urteile ergehen nach wie vor im Namen des Landesherren. Es kann sich auch hier nur handeln um eine Beschränkung des Monarchen in der Ausübung des Rechts. Der Monarch kann die Rechtsprechung nicht mehr selbst ausüben im Wege der Kabinettsjustiz, sondern muß sie ausüben lassen durch unabhängige Gerichte. Das ist jetzt auch

formell gemeines Recht geworden, indem § 1 GVG. in Übereinstimmung mit den VU. ausspricht: „Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige, nur dem Gesetze unterworfene Gerichte ausgeübt."

Nun könnte man freilich bezweifeln, ob es überhaupt noch ein monarchisches Recht ist, das der **Monarch** nicht ausüben darf. Allein dem Monarchen ist nicht die Ausübung schlechthin, sondern nur die Ausübung in einer bestimmten Art, durch Entscheidung des einzelnen Falles entzogen. Er übt die richterliche Gewalt aus, indem er gesetzlich die Gerichte **organisiert** und indem er die **Richter ernennt**, also durch Bestellung der Organe, die für ihn die richterliche Gewalt im einzelnen Falle auszuüben haben.

Mit dieser verfassungsmäßigen Unabhängigkeit der Rechtsprechung hat sich auch die weitere **Bestätigung richterlicher Urteile** als **unvereinbar** erwiesen. Damit löst sich das Begnadigungsrecht von seiner geschichtlichen Wurzel, der oberstrichterlichen Gewalt des Landesherren, und wird zu einer besonderen Art des Dispensationsrechts (in Preußen letztes sog. Konfirmationsdekret bei einem Todesurteile 1878).

Dagegen bietet **ihrem Inhalte nach** die richterliche Gewalt **keine besondere Richtung der Staatstätigkeit** dar. In dem Erlasse von Rechtsnormen und von tatsächlichen Anordnungen erschöpfen sich die staatsrechtlichen Typen der staatlichen Wirksamkeit überhaupt. Die richterlichen Entscheidungen sind tatsächliche Anordnungen. Wodurch die richterliche Tätigkeit sich aus der anderer Staatsorgane heraushebt, ist nur die formelle Seite, die verfassungsrechtliche Unabhängigkeit gegenüber dem Monarchen, die verwaltungsrechtliche gegenüber den Organen der Justizaufsicht und die besondere prozeßrechtliche Form unter Anhörung und Mitwirkung der Parteien, worin sich das Verfahren abspielt.

Das **ursprüngliche Gebiet der Rechtsprechung** war die Anwendung des Privatrechts in der Form des Zivilprozesses, die des Strafrechts in der Form des Strafprozesses, dazu einige Verwaltungssachen, die nach geschichtlicher Überlieferung von den Gerichten in richterlicher Unabhängigkeit als freiwillige Gerichtsbarkeit erledigt wurden. Die Bezeichnung als Gerichtsbarkeit der

ordentlichen Gerichte erinnert daran, daß es sich um die ursprüngliche Regel handelt. Doch die Koinzidenz von Recht und Gericht, die bis in das Zeitalter der absoluten Monarchie gedauert hat, ist längst verschwunden. Die Rechtsordnung hat sich über das Gebiet des Privat-, Straf- und Prozeßrechts, den Forderungen des Rechtsstaates entsprechend, **ausgedehnt**. Und zu der alten Gerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte sind neue Zweige der Rechtsprechung, z. B. der Verwaltungsrechtspflege, gekommen. Es handelt sich um kein geschlossenes Gebiet, sondern die Zulässigkeit des Rechtsweges bedarf der Prüfung im einzelnen Falle. Erfahrungsgemäß dehnt sich im konstitutionellen Staate, wie das Gebiet der Gesetzgebung auf Kosten der freien Regierung, so das der Rechtsprechung auf Kosten der freien Verwaltung immer mehr aus.

Kapitel VI. Hauptgrundsätze der Staatsverwaltung.

§ 31. Der Staatsdienst.

Solange die Landeshoheit selbst nur eine Vereinigung von wesentlich nach privatrechtlichen Grundsätzen zu beurteilenden Befugnissen war, konnte auch der Dienst für den Landesherren nur einen **privatrechtlichen Charakter**, hauptsächlich den des Dienstvertrags haben. Erst die absolute Monarchie des 17. Jahrhunderts hat diese privatrechtlichen Fesseln zersprengt durch den Anspruch auf ein willkürliches Entlassungsrecht. In einem umfassenden Systeme der Prüfungen, der allmählichen Festlegung der Amtspflichten und dem Übergange von der Naturalwirtschaft zur Geldwirtschaft prägt sich die Verwaltungspraxis des 18. Jahrhunderts aus. Auf dieser Grundlage erfolgt die **erste Kodifikation des Beamtenrechts** im preußischen ALR. von 1794 II, 10.

Die **Verfassungsurkunden** enthalten vielfach einige oberste Grundsätze des Beamtenrechts, so die preußische Art. 86 ff. 98. Das ist aber nur formelles Verfassungsrecht, das seinen weiteren Ausbau in Verwaltungsgesetzen erfährt. Viele Einzelstaaten haben

ihr Beamtenrecht einheitlich kodifiziert. In Preußen gilt noch immer das ALR. II, 10 mit zahlreichen Ergänzungen, namentlich den Disziplinargesetzen von 1851 und 1852.

Der Staatsdienst besteht in einem umfassenden **Pflichtverhältnisse** des Beamten gegenüber dem Staate, vermöge dessen der Beamte zu ungemessenen Diensten einer bestimmten Art verpflichtet ist. Alles andere ist gleichgültig, so insbesondere, ob der Beamte überhaupt ein Amt bekleidet, die Lebenslänglichkeit, die Berufsmäßigkeit, die Besoldung. Da der Staat sich in der privatwirtschaftlichen Sphäre die erforderlichen Dienste auch privatrechtlich verschaffen kann, ist es vielfach eine Frage des einzelnen Falles, ob überhaupt ein Beamtenverhältnis vorliegt. Nicht zu den Beamten zählen die Hofbeamten, da sie in einem privatrechtlichen Dienstverhältnisse zum Landesherren stehen. Die Militärpersonen andererseits unterliegen einer besonderen rechtlichen Ordnung.

Die Beamten **zerfallen** in unmittelbare und mittelbare, je nachdem sie im Dienste des Staates oder öffentlicher Korporationen stehen, in nicht richterliche und richterliche nach ihren Obliegenheiten, in höhere, subalterne und untere nach ihrem Range.

Die **Begründung** des Staatsdienstes erfolgt zwar, von gewissen Ehrenämtern abgesehen, regelmäßig nur mit Zustimmung des anzustellenden Beamten. Doch ist der rechtsbegründende Akt nicht eine wechselseitige Willensübereinstimmung zwischen Staat und Beamten, ein öffentlichrechtlicher Vertrag, sondern die einseitige Anstellung seitens des Staates. Von seiten des letzteren ist der Monarch berufen, das Staatsdienstverhältnis zu begründen, soweit nicht gesetzlich wie bei den Beamten der Kommunal- und Selbstverwaltung etwas anderes bestimmt ist. Der Monarch kann aber sein Ernennungsrecht durch Behörden ausüben lassen. Der neue Beamte soll vereidigt werden auf Gehorsam gegen den Monarchen, regelmäßig auch auf gewissenhafte Beobachtung der Verfassung.

Damit ist das **umfassende Pflichtverhältnis** des Beamten begründet, das sich niemals durch Aufzählung der Einzelpflichten erschöpfen läßt. Hierher gehört die Verpflichtung zur amtlichen Tätigkeit überhaupt, woraus die Residenzpflicht folgt, die Ver-

pflichtung, am Amtssitze zu wohnen und ihn ohne Urlaub nicht zu verlassen. Der Beamte muß ferner alle mögliche Sorgfalt anwenden, sonst können bei vorsätzlicher oder fahrlässiger Pflichtverletzung strafrechtliche Folgen eintreten, namentlich bei Verbrechen und Vergehen im Amte, aber auch die zivilrechtliche Haftung nach § 839 ff. BGB. Der Staat haftet dabei nur in der privatwirtschaftlichen Sphäre nach §§ 31, 89 BGB., außerdem und sogar dem Geschädigten gegenüber allein bei Versehen der Grundbuchbeamten nach § 12 der Reichsgrundbuchordnung vom 24. März 1897. Für Beamte, die nicht Justizbeamte sind, kann bei gerichtlicher Inanspruchnahme durch Konfliktserhebung eine Vorentscheidung des obersten Verwaltungsgerichts und, wo ein solches nicht besteht, des Reichsgerichts über die Pflichtverletzung herbeigeführt werden. Der Beamte ist ferner seinen Dienstvorgesetzten zum Gehorsam verpflichtet, freilich nur gegenüber rechtmäßigen Dienstbefehlen. Die Rechtmäßigkeit prüft der Beamte auf seine eigene Gefahr. Nur wo der Dienstbefehl gegen das Strafgesetz verstößt, besteht eine Pflicht zur Verweigerung des Gehorsams. Der Beamte ist endlich auch in seinem Privatleben und außerhalb seines Amtes zu einem angemessenen Verhalten verpflichtet.

Das Mittel zur Erfüllung des umfassenden Pflichtverhältnisses bildet die **Disziplinarstrafe**, die keinen kriminellen Charakter hat, sondern Verwaltungszwang ist. Von den Disziplinarstrafen werden die Ordnungsstrafen, Warnung, Verweis, Geldstrafe, gegen Unterbeamte auch Arrest, vom Dienstvorgesetzten verfügt, die Entfernung aus dem Amte, Strafversetzung oder Dienstentlassung, hat dagegen ein förmliches Verfahren zur Voraussetzung, das dem Strafverfahren nachgebildet ist. Die Disziplinargerichte sind für die einzelnen Arten von Beamten verschieden.

Der Beamte hat ferner aus seinem Dienstverhältnisse **Rechte**.

Hierher gehört der Anspruch auf **Titel und Rang**, die mit dem Amte verbunden sind.

Der Beamte hat ferner **vermögensrechtliche Ansprüche** der verschiedensten Art, namentlich der etatsmäßige Berufsbeamte auf Gehalt. Diese Ansprüche sind als aus dem Beamtenverhältnisse entsprungen, öffentlichrechtlich. Doch werden sie, regelmäßig nach

vorangegangener Entscheidung der obersten Verwaltungsbehörde, wie Privatrechtsansprüche geschützt durch Zulassung des Zivilprozesses, für richterliche Beamte reichsrechtlich nach § 9 GVG.

Bei **Beendigung der Beamtenverhältnisse** ist Ende des einzelnen Amtsverhältnisses und Ende des Staatsdienstes überhaupt zu unterscheiden.

In ersterer Beziehung kommen in Betracht Versetzung, Stellung zur Disposition, Suspension und Pensionierung.

Versetzung ist Entziehung des bisherigen Amtes unter gleichzeitiger Übertragung eines anderen. Nicht richterliche Beamte unterliegen ihr im Interesse des Dienstes ohne weiteres, soweit sie nicht in Rang und Gehalt geschädigt werden, richterliche Beamte nur mit ihrem Willen. Abgesehen davon kann die Maßregel als Strafversetzung in Betracht kommen.

Die **Stellung zur Disposition** entzieht dem Beamten das bisherige Amt gegen die bloße Aussicht auf ein neues. Der Beamte, nunmehr z. D., bezieht nur noch Wartegeld. Die Maßregel findet statt gegenüber den sog. politischen Beamten, außerdem bei großen Reorganisationen.

Die **Suspension** bildet als Entziehung der Ausübung des Amtes eine vorläufige Maßregel bei einem schwebenden Disziplinar- oder Strafverfahren, das voraussichtlich zur Dienstentlassung führen wird.

Die **Pensionierung** entzieht dem Beamten sein Amt dauernd und ohne weitere Aussichten. Der Beamte behält seinen letzten Amtstitel (a. D.) und bezieht Pension, die nach dem letzten Gehalte und nach der Länge der Dienstzeit bemessen wird. Die Pensionierung setzt im allgemeinen Dienstunfähigkeit voraus und erfolgt entweder auf Antrag des Beamten oder auf Veranlassung seiner vorgesetzten Behörde.

Das **Beamtenverhältnis** selbst **löst sich** durch die Entlassung, die für fest angestellte Beamte nur auf ihren Antrag erfolgen darf. Außerdem führt die Verurteilung im Strafverfahren zu Zuchthaus, Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte oder Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter, oder die Verurteilung im Disziplinarverfahren zur Dienstentlassung die Lösung des Dienstverhältnisses unter Verlust von Titel und Pensionsanspruch herbei.

§ 32. Die Verwaltungsorganisation.

Der **mittelalterliche Staat** besitzt eine Verwaltungsorganisation naturgemäß nur für die eng begrenzten Aufgaben, die ihm obliegen, das ist das militärische Gebiet und der Rechtsschutz, die eigentliche Rechtspflege und eine daran anknüpfende polizeiliche Friedensbewahrung umfassend. Diese wenigen Aufgaben konnten noch in einer einheitlichen Behördenorganisation durch Einzelbeamte erfüllt werden.

Doch auch innerhalb des eng begrenzten Gebietes ist die obrigkeitliche **Gewalt des Staates** sehr bald **überwältigt** worden **durch die Macht des Besitzes.** Die karolingischen Grafengewalten verbanden sich mit dem größeren weltlichen und geistlichen Grundbesitze und wurden damit die Grundlage der deutschen Landeshoheit. Die gleiche Entwicklung setzt sich nach dem Untergange der Hohenstaufen fort in den einzelnen Gebieten. Die landesherrlichen Vogteien werden zersprengt dadurch, daß weltliche und geistliche Grundherren wie städtische Gemeinschaften die ortsobrigkeitlichen Befugnisse zu eigenem Rechte erwerben. Nur vereinzelt bleiben als Reste der alten Vogteien einzelne landesherrliche Ämter dazwischen gesprengt. Die Ausübung der Verwaltung zu eigenem Rechte durch Grundherren und Genossenschaften bildet die Regel, die landesherrliche Verwaltung die Ausnahme. Und wenn die Landesherren bei Erstarkung der landesherrlichen Gewalt auch in Landeshauptleuten für größere Gebiete besondere Organe der Aufsicht und der Friedensbewahrung bestellten, so waren doch andererseits die Ortsobrigkeiten in ihrer Gesamtheit die geborenen Räte des Landesherren als Landstände. Nur die laufenden Geschäfte durfte er erledigen mit Hilfe der an seinem Hofe befindlichen ritterlichen Herren und eines schreibenskundigen Klerikers als Kanzlers.

Hierin hat erst das Eindringen des römischen Rechts und der romanistisch gebildeten Juristen einen Wandel herbeigeführt. Damit war der Ausgang für ein **berufsmäßiges Beamtentum** und seine Organisation in Behörden gegeben.

Die Juristen dringen erst vereinzelt in die Ratsstube des

Landesherren ein an Stelle der Kleriker und neben den Rittern. Dann werden die berufsmäßigen Ratgeber des Landesherren nach französisch-burgundischem Muster zuerst für das Reich und Österreich unter Maximilian I. in kollegialen Behörden unter der Bezeichnung eines Hofrates oder Geheimen Rates zusammengefaßt. Es ist der erste Ansatz der Kollegialität an Stelle der Vertretung der landesherrlichen Gewalt durch einen Einzelbeamten. Es wird aber damit auch gleichzeitig das **ständische System** der geborenen Räte an der Spitze **durchbrochen.** Indem mehrere Gebiete sich zu einem größeren Gesamtstaate verschmolzen, entstand eine Doppelbildung kollegialer Behörden für den Gesamtstaat wie für die einzelnen Teile.

Diese neuen Bildungen bestanden zunächst neben und über den selbständigen ständischen Ortsobrigkeiten. Freilich waren in den protestantischen Gebieten die geistlichen Herrschaften größtenteils verschwunden. Auch hatte es die absolute Staatsgewalt verstanden, Grundherren und Städte unter ihre starke Macht zu beugen und in das Gefüge des Beamtenstaates einzubauen. Doch **die beiden Systeme** standen unvermittelt **nebeneinander.** Man sagte daher wohl von dem preußischen Staate des 18. Jahrhunderts, er höre nach unten mit dem Landrate auf.

Erst der **Staat des 19. Jahrhunderts** hat den **Gegensatz überwunden.** Die Grundherrschaft ist gefallen. Geblieben ist in einzelnen Gebieten nur der geringe Rest der selbständigen Gutsbezirke, die an Stelle einer Gemeinde stehen. Die genossenschaftliche Ortsobrigkeit der Städte ist dagegen unter Ausdehnung der gleichen Organisation auf das flache Land in das Staatsgebäude organisch eingeführt als kommunale Verwaltung für örtliche Aufgaben.

Die Regel bildet daher jetzt die Wahrnehmung der Staatsaufgaben kraft öffentlichrechtlicher Ermächtigung des Staates. Jeder Beamte handelt kraft des ihm erteilten Auftrages innerhalb seines Amtes. Dem Publikum gegenüber wird der Staat im alltäglichen Getriebe des Lebens vertreten von der Behörde kraft der ihr erteilten Vollmacht. Die Behörde kann aus einem Amte bestehen, setzt sich aber regelmäßig aus mehreren zusammen. Die

mehreren Ämter können bureaukratisch zusammenwirken, indem der Chef allein entscheidet, die anderen Beamten nach seinen Anweisungen handeln, oder kollegial, indem der Mehrheitsbeschluß den Willen der Behörde zum Ausdrucke bringt. Die Wahl des einen oder des anderen Systems ist eine Frage der Zweckmäßigkeit. Die Behörden sind sich in wechselseitiger Über- und Unterordnung zum Gehorsam verpflichtet. Da die Behörden keine besonderen juristischen Personen, sondern nur Organe des Staates sind, schiebt sich hier nirgends eine eigene Persönlichkeit zwischen Staat und Untertan. Das ist die **allgemeine Landesverwaltung**.

Aus der mittelalterlichen Stadtgemeinde ist aber ein zweites System der Verwaltung erwachsen unter Ausdehnung auf das flache Land und auf größere Bezirke, die **Kommunalverwaltung**. Hier schiebt sich die besondere juristische Person der Gebietskörperschaft zwischen den Staat und den einzelnen. Dem Staate wesensverwandt mit Gebiet und Angehörigen, unterscheidet sie sich von ihm durch den Mangel der Universalität der Aufgaben und durch den Mangel der Unabhängigkeit. Der Kommunalverband erfüllt staatliche Aufgaben, derzeit im wesentlichen nur noch solche der Wohlfahrtspflege, durch seine Organe und aus seinen Mitteln vorbehaltlich der staatlichen Aufsicht. Er hat seine eigene, vom Staate gegebene Verfassung und ist innerhalb dieses Rahmens selbständig. Der Staat entlastet damit seine unmittelbare Verwaltungsorganisation und seine Finanzen durch örtliche Verbände, deren Organe die betreffenden Aufgaben besser wahrnehmen können.

Die **Selbstverwaltung**, die man vielfach mit der Kommunalverwaltung in Verbindung gebracht hat, ist dagegen nur ein politisches Programm ohne rechtliche Bedeutung. Selbstverwaltung bedeutet einmal den Anspruch der politischen Verbände auf möglichste Unabhängigkeit von staatlicher Einwirkung. Im Anschlusse an die Gneistschen Untersuchungen über englisches Selfgovernment versteht man aber außerdem darunter die Heranziehung des Ehrenamtes im Dienste für den Staat, worin die Verbindung und Versöhnung von Staat und Gesellschaft liegen soll. Das alles gehört aber in das Gebiet der Politik und nicht des Staatsrechts.

Wohl aber ist eine **Verbindung von allgemeiner Landes-**

verwaltung und Kommunalverwaltung möglich als allgemeine Landesverwaltung durch kommunale Organe und aus kommunalen Mitteln. Hier wird nicht der Kommunalverband in seiner verfassungsmäßigen Freiheit, sondern ein bestimmtes kommunales Organ mit der Aufgabe beauftragt, so daß der Kommunalverband auch die Kosten zu tragen hat. Der Staat entlastet sich hier auf Kosten der kommunalen Verbände, behält aber doch die einheitliche Leitung von Aufgaben, die er wie die Polizei nicht kommunaler Freiheit überlassen kann, in seiner Hand. Zuerst in der Steinschen Städteordnung von 1808 bewußt durchgeführt, durchzieht die Verbindung jetzt die ganze deutsche Verwaltungsorganisation.

Die beiden Typen der allgemeinen Landesverwaltung und Kommunalverwaltung und ihre Verbindung **erschöpfen** daher **die Verwaltungsorganisation** überhaupt. Jede Verwaltung ist entweder das eine oder das andere. In den untersten Bezirken wiegt das kommunale Element vor, die allgemeine Landesverwaltung tritt gewissermaßen nur ergänzend hinzu. In den höheren Stufen der Verwaltung schwindet die Bedeutung des kommunalen Elements immer mehr, bis für sie in der obersten Stelle nur die allgemeine Landesverwaltung übrig bleibt.

§ 33. Der Rechtsschutz im öffentlichen Rechte.

I. Die **Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte** erstreckt sich grundsätzlich auf das Gebiet des Privatrechts in der Form des Zivilprozesses und des Strafrechts in der Form des Strafprozesses. Im Patrimonialstaate, der die meisten öffentlichen Befugnisse zum eigenen Rechte der besitzenden Klassen gemacht hatte und diese Befugnisse damit der privatrechtlichen Beurteilung unterwarf, erstreckte sich demgemäß auch die Rechtsprechung der Gerichte über weite Gebiete der Verfassung und Verwaltung. Die absolute Monarchie drängte diese Rechtsprechung zurück. Immerhin blieben noch einzelne Reste übrig. Als dann im konstitutionellen Staate das Bedürfnis nach einem verstärkten individuellen Rechtsschutze entstand, griff man auf die patrimonialen Ideen zurück, es entstand die teilweise befriedigte Forderung nach Erweiterung des

Rechtsweges. So gewähren noch heute die ordentlichen Gerichte in der Form des Zivil- und Strafprozesses einen Rechtsschutz auf dem Gebiete des Staats- und Verwaltungsrechts und zwar in doppelter Weise.

Es kann in eine Zivil- oder Strafsache, z. B. Haftung des Beamten, Widerstand gegen die Staatsgewalt, ein **staats- oder verwaltungsrechtlicher Inzidentpunkt** hineinspielen. Hier befinden die Gerichte auch über jene Obersätze ihrer Entscheidungen und gewähren damit dem einzelnen einen individuellen Rechtsschutz.

Es kann aber auch, da formelles und materielles Recht sich nicht vollständig decken, das Gebiet des formellen weiter geht, das ordentliche Gericht in der Form des Zivil- oder Strafprozesses über **materielles Staats- und Verwaltungsrecht** befinden. Es handelt sich hier einmal um stehengebliebene Rechte der patrimonialen Rechtsordnung oder um das Ergebnis neuerer Bestrebungen nach Erweiterung des Rechtsweges. Hierher gehört die Geltendmachung vermögensrechtlicher Ansprüche der Beamten, der zivilprozessuale Schutz des wohlerworbenen Rechts, das Fiskalrecht für die privatwirtschaftliche Sphäre des Staates und das Gebiet der Polizei- und Steuerübertretungen.

II. Diese Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte reichte aber bei den vereinzelten Fällen zur Sicherung eines wirksamen Rechtsschutzes gegenüber der Verwaltung nicht aus. Auch die Forderung nach Erweiterung des Rechtsweges war in vollem Umfange nicht zu verwirklichen, da dadurch den Gerichten unmögliche Aufgaben aufgebürdet worden wären. Unter dem Einflusse der Schriften von Gneist und L. Stein entschloß man sich daher zum Ausbau einer förmlichen **Verwaltnugsgerichtsbarkeit.**

Rechtspolitischer Zweck der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist der Schutz des einzelnen gegenüber der Verwaltung. Nicht verschiedene subjektive Rechte stehen sich hier in der Regel gegenüber, sondern es handelt sich um die Wahrung der objektiven Rechtsordnung, an welche die Verwaltung gebunden ist. Indem ein einzelner diese Rechtsordnung durch eine an ihn ergangene Anordnung für verletzt erachtet, führt er eine Rechtskontrolle der Verwaltung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit herbei. Darin

liegt das Wesen der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Es handelt sich bei ihr regelmäßig nicht um einen Streit über subjektive Rechte, sondern um die Anwendung des objektiven Rechts im Wege der Rechtskontrolle. Demgemäß muß auch das Verfahren einen inquisitorischen Charakter haben.

Während **Preußen** seit der Kreisordnung von 1872, besonders aber in der Gesetzgebung von 1875/76 seine Verwaltungsgerichtsbarkeit in allen Instanzen, und zwar in den unteren mit Heranziehung des Ehrenamtes ausbildete, begnügten sich die süddeutschen **Mittelstaaten** damit, die Entscheidung in oberster Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu überweisen. Doch fand das preußische Vorbild in Norddeutschland mannigfache Nachahmung.

Der Verwaltungsrechtsweg ist regelmäßig nicht allgemein eröffnet, sondern nach der sog. **Enumerationsmethode** nur in besonders geeigneten Fällen. Noch weniger als im Zivil- und Strafrechte decken sich also hier formelles und materielles Recht.

III. Neben der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich vereinzelt, namentlich in Preußen ein besonderes **Beschluß- oder Beschwerdeverfahren** herausgebildet. Es verdankt seine Entstehung dem Umstande, daß bei der Elastizität der Verwaltungsgesetze vielfach eine eigentliche Rechtskontrolle nicht möglich ist, weil die Ordnung, obgleich sie erheblich in Interessen eingreift und zweckwidrig erscheint, doch in ihrer Rechtmäßigkeit nicht angefochten werden kann. In diese Lücke setzt das Beschlußverfahren ein.

Das Beschlußverfahren dient daher zwar auch dem Rechtsschutze, doch es geht darüber hinaus und wird zum **Interessenschutze**. Somit bietet es dem Betroffenen weitere Angriffspunkte, er kann nicht nur die Rechtswidrigkeit, sondern auch die Zweckwidrigkeit der angefochtenen Anordnung rügen. Der individuelle Schutz wird aber herbeigeführt dadurch, daß die entscheidenden Behörden durch Zuziehung des Ehrenamtes richterliche Unabhängigkeit erlangen, und daß das Verfahren sich abspielt in prozeßähnlichen, wenn auch vereinfachten Formen.

Nach der **Enumerationsmethode** wird auch das Beschlußverfahren nicht allgemein gewährt, sondern nur für besonders geeignete Fälle. Regelmäßig schließen Verwaltungsstreitverfahren und Be-

schlußverfahren sich wechselseitig aus. Das Gesetz gewährt, je nachdem Gesichtspunkte des Rechts oder der Zweckmäßigkeit überwiegen, entweder das eine oder das andere.

IV. Eine weitere Form der öffentlichrechtlichen Gerichtsbarkeit bildet die Entscheidung der **Kompetenzkonflikte.**

Ein positiver oder negativer Streit zweier Behörden über ihre Zuständigkeit kann seine Erledigung finden durch Entscheidung der beiden übergeordneten gemeinsamen Instanz. Diese Möglichkeit hört jedoch angesichts der Unabhängigkeit der gerichtlichen Entscheidungen da auf, wo auf der einen Seite ein **Gericht**, auf der anderen eine **Verwaltungsbehörde** steht. Geraten sie über ihre Zuständigkeit in Streit, so erwächst dieser zum Kompetenzkonflikte.

Die **Lösung** des Kompetenzkonflikts ist **möglich**, indem man einen von den streitenden Teilen endgültig entscheiden läßt, entweder die Verwaltung in ihrer höchsten kollegialen Organisation, dem Staatsrate (französisches System) oder die Gerichte (angeblich deutschrechtliches System), oder indem man die Vorentscheidung einem aus richterlichen und Verwaltungsbeamten gemischten Kompetenzgerichtshofe überträgt.

Das **GVG.** § 17 **schafft die Kompetenzgerichtsbarkeit** kraft gemeinen Reichsrechts **ab** und will die Gerichte über die Zulässigkeit des Rechtsweges entscheiden lassen. Dieses Reichsrecht ist aber nur subsidinär und läßt unter gewissen Kautelen abweichendes Landesrecht mit Vorentscheidung durch einen Kompetenzgerichtshof, der jedoch die Gewähr richterlicher Unabhängigkeit haben muß, zu (§ 17 EG. zum GVG.).

Von dieser Möglichkeit haben die meisten größeren Staaten durch Aufrechterhaltung ihrer **Kompetenzgerichtshöfe** Gebrauch gemacht.

Ein **positiver Kompetenzkonflikt** liegt danach vor, wenn eine Sache vor den Gerichten schwebt, die die Verwaltungsbehörde für sich in Anspruch nimmt, so lange das Gericht seine Zuständigkeit noch nicht rechtskräftig ausgesprochen hat, ein **negativer Konflikt**, wenn sowohl das Gericht rechtskräftig wie die Verwaltungsbehörde endgültig sich für unzuständig erklärt haben. Im ersteren Falle betreibt die Verwaltungsbehörde durch Erhebung des Kom-

petenzkonflikts, im letzteren die beteiligte Privatperson die Sache und führt die Entscheidung des Kompetenzgerichtshofes herbei. Seine Entscheidung bezeichnet endgültig die zuständige Behörde. Das Verfahren vor dem Reichsgerichte kann jedoch niemals mehr durch Erhebung des Kompetenzkonflikts gestört werden.

§ 34. Die Einzelgebiete der Verwaltung.

Die **Aufgaben des mittelalterlichen Staates** beschränken sich auf das militärische Gebiet und den Rechtsschutz, mit dem unterstützend eine polizeiliche Friedensbewahrung verbunden war. Alle höheren Kulturaufgaben waren nicht Sache des Staates, sondern der Kirche. Seit dem Zeitalter der Renaissance bezeichnete man die gesamte Wirksamkeit der weltlichen Obrigkeit im Anschlusse an Aristoteles als Polizei (politia).

Mit der **Reformation** trat der Staat das Erbe der Kirche in Wahrnehmung der Kulturaufgaben an. Das beschränkte sich keineswegs auf die protestantischen Gebiete, ebensowenig wie die Einmischung in die inneren kirchlichen Angelegenheiten in den katholischen Gebieten ausgeschlossen war. Die Pflege des religiösen Lebens, die dem konfessionell geschlossenen Staate des 16. und 17. Jahrhunderts eigentümlich war, hat der Staat, seiner politischen Natur entsprechend, später wieder aufgegeben. Doch die Ausdehnung seiner Aufgaben vom bloßen Rechtsstaate zum Kulturstaate ist ihm geblieben.

Die **einzelnen Gebiete der Verwaltung** haben sich, nachdem der Staat zur Erkenntnis seines umfassenden Zweckes gelangt war, nur langsam und allmählich herausgebildet. Das kirchliche Gebiet, wo die weltliche Obrigkeit in die Rechte eines anderen eingetreten war, und ihr keine ständischen Rechte entgegenstanden, war das erste. Mit der Entwicklung des stehenden Heeres und einer selbständigen auswärtigen Politik der deutschen Landesherren seit dem dreißigjährigen Kriege traten Heerwesen und Auswärtiges hinzu, wo auch geschichtlich gewordene Rechte der Stände nicht in Betracht kamen, und die absolute Monarchie freie Bahn hatte. Die Umbildung des ganzen Staatswesens durch die auf Heer und

Beamtentum sich stützende absolute Monarchie ließ nur das Gebiet der Justiz vorläufig unberührt. Es trat daher seit der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts als neues Sondergebiet den schon bestehenden hinzu, gewissermaßen der Gegensatz zu den bisher entwickelten absolutistischen Verwaltungszweigen als das weiter rechtlich gebundene und unter fortdauernder Einwirkung der Reichsgewalt. Die übrige Staatstätigkeit gliedert sich seit Anfang des 18. Jahrhunderts in die kameralistische, welche die Finanzen verwaltet, und in die eigentlich polizeiliche für alles übrige, namentlich für Hebung der Steuerfähigkeit. Indem das Wort Polizei sich schließlich immer mehr auf die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beschränkte, blieb für das letzte Gebiet die Bezeichnung der inneren Verwaltung übrig.

Es waren **verschiedene Gestaltungen des Rechts**, die für die Ausbildung der einzelnen Verwaltungsgebiete eine maßgebende Bedeutung hatten. Die Besonderheiten des Kirchenrechts, die absolutistische Rechtlosigkeit zunächst auf dem Gebiete von Heer und Auswärtigem, dann auch anderweitig, die Erhaltung eines festen Rechtszustandes auf dem Gebiete der Justiz haben wesentlich zur Entwicklung der Einzelgebiete der Verwaltung beigetragen. Deshalb waren es auch wesentlich nur Kirchenrecht und Justiz, die für den Juristen einen Gegenstand des Interesses bildeten, alles übrige fiel als von Gesichtspunkten bloßer Zweckmäßigkeit beherrscht der volkswirtschaftlichen Kameralistik und Polizeiwissenschaft anheim.

Erst seit Ende des 18. und im Laufe des 19. Jahrhunderts entstand **für die** verschiedenen Gebiete der **Verwaltung** wieder allmählich eine **feste rechtliche Ordnung**. Die an die konstitutionelle Bewegung anknüpfende Forderung des Rechtsstaates verlangte geradezu, daß jedes Eingreifen der Behördentätigkeit in die individuelle Sphäre nur auf Grund eines Gesetzes erfolge. Diese Forderung ist nicht allgemein verwirklicht, aber doch zum großen Teile. Die zurückgebliebenen Gebiete absolutistischer Verwaltung bilden jetzt die Ausnahme. Nicht Gesichtspunkte des Rechts oder der Rechtlosigkeit sind es also jetzt, die zu einer Scheidung der verschiedenen Verwaltungsgebiete führen, sondern im Anschlusse an das geschichtlich Gewordene Gründe der Systematik.

Gerade in die einzelnen Gebiete der Verwaltung greift nun aber der **Bundesstaat** mannigfach über. Während sich die verfassungsmäßige Organisation der beiden Staatsgewalten unabhängig nebeneinander bewegt, ist es wesentlich die Verwaltung, wo in der Herrschaft über dasselbe Gebiet und über dieselben Personen die beiden Staatsgewalten sich in der Verwirklichung der Staatsaufgaben unausgesetzt kreuzen.

Die **ältere Bundesstaatstheorie** dachte sich nach amerikanischem Vorbilde das Verhältnis so, daß auch in der Verwaltung die beiden Staatsgewalten sich unabhängig nebeneinander bewegen sollten. Wo die eine von ihnen die Gesetzgebung hatte, da sollte sie diese auch bis in die untersten Kreise des staatlichen Lebens durch ihre Organe selbst durchführen.

Der deutsche **Bundesstaat der Gegenwart** hat sich diese Forderung nicht zu eigen gemacht. Während er die Gesetzgebung auf sehr weiten Gebieten für sich beansprucht, überläßt er ihre Durchführung meist den Organen des Einzelstaates und begnügt sich mit einer allgemeinen Aufsicht. Nur vereinzelt geht seine Verwaltung in eigener Organisation bis nach unten herab. Nicht gegenseitige Isolierung, sondern wechselseitige Ergänzung und Durchdringung ist das Verhältnis der beiden Staatsgewalten auf dem Gebiete der Verwaltung.

Die **Abgrenzung der** beiderseitigen **Zuständigkeit** ist ein **Gegenstand des Staatsrechts.** Da diese aber vielfach sehr in das einzelne eingeht, umfaßt die Darstellung der Zuständigkeit zum Teil die des betreffenden Verwaltungszweiges überhaupt. Während an sich das Staatsrecht nur die obersten Grundsätze der Verwaltung festzustellen hat, die Ausführung im einzelnen dem Verwaltungsrechte überlassend, wird auf Grund jener Erwägungen die Frage der Abgrenzung zwischen den beiden Rechtsgebieten zu einer Frage der Zweckmäßigkeit. Freilich gilt das weniger für das Landes- wie für das Reichsstaatsrecht.

Anhang.

§ 35. Das Staatsrecht der freien Städte.

Im Ausgange der hohenstaufischen Zeit war noch ein erheblicher Teil des Reichsgebietes Reichsgut und der Landeshoheit nicht anheim gefallen. Die darin belegenen Städte standen also ausschließlich unter der obrigkeitlichen Gewalt des Reiches und wurden als **Reichsstädte** bezeichnet. Allmählich erwarben aber auch einzelne Städte selbst als Genossenschaften die Landeshoheit über ihr Gebiet, sie hießen **freie Städte.** Indem dies namentlich seitens der Reichsstädte, soweit sie nicht einem Landesherren anheimfielen, in immer steigendem Maße geschah, verwischte sich der ursprüngliche Unterschied und man sprach von **freien Reichsstädten.** Seit Rudolf von Habsburg erhielten Vertreter der Städte auch Zutritt zu den Reichstagen.

Diese **obrigkeitliche Stellung der Städte** war **keine Besonderheit.** Allgemein hatten die städtischen Gemeinschaften für sich die obrigkeitlichen Rechte innerhalb des Stadtgebietes und auch gleich den Rittergutsbesitzern in einigen nahe gelegenen Dörfern, den Kämmereidörfern, erworben. Nur waren einige Städte der Landeshoheit eines weltlichen oder geistlichen Fürsten unterworfen, andere standen unmittelbar unter dem Reiche. Bei dem schwachen und lockeren Verbande, den die Landeshoheit um ein Gebiet schlang, war es sogar vielfach zweifelhaft, ob eine Stadt landständisch oder reichsständisch war. Erst nach dem westfälischen Frieden wurden die sog. Civitates mixtae allgemein der Landeshoheit unterworfen.

Doch noch in den letzten Zeiten des alten Reiches waren auf dem Reichstage 51 Städte vertreten, 14 auf der rheinischen, 37 auf der schwäbischen Städtebank, die meisten, namentlich in Schwaben, leistungsunfähige Kleinstaaten. Der Reichsdeputationshauptschluß von 1803 verwandte die meisten freien Reichsstädte gleich den geistlichen Gebieten zur Entschädigung weltlicher Fürsten. Es blieben nur sechs freie Reichsstädte übrig, Hamburg, Lübeck, Bremen, Frankfurt, Nürnberg und Augsburg, denen Neutralität in allen Reichskriegen zugestanden wurde. In der Rheinbunds-

zeit verschwanden auch die letzten freien Städte, Nürnberg und Augsburg fielen 1806 an Bayern, Frankfurt an den Fürsten Primas und Großherzog von Frankfurt, die drei Hansestädte 1810 an das französische Kaiserreich. Der Wiener Kongreß stellte 1815 vier freie Städte wieder her, Hamburg, Lübeck und Bremen, die als freie und Hansestädte bezeichnet wurden, und Frankfurt a. M., den Sitz der Bundesversammlung. Frankfurt a. M. ist 1866 dem preußischen Staate einverleibt worden. Es bleiben also nur noch **die drei freien und Hansestädte** übrig.

Bei den freien Städten handelte es sich ursprünglich nur um eine **herrschende Stadtgemeinde**, eine Bürgerschaft mit ihrem Organe, dem Rate. Das Landgebiet mit seinen Landgemeinden, vereinzelt auch einigen Städten, konnte eine kommunale Organisation haben, an der Ausübung der Staatsherrschaft war es in keiner Weise beteiligt, sondern nur Untertanenland der herrschenden Stadtgemeinde. Im 19. Jahrhundert entstand nun das Problem, dem Untertanenlande Rechtsgleichheit mit der Stadt zu gewähren, deren Bewohner doch den größten Teil der Staatsangehörigen ausmachten. An Stelle der alten städtischen Rezesse und Konkordate zwischen Senat und Bürgerschaft traten daher **Staatsverfassungen**. Die Verfassungsbildung gelang in Lübeck 1848, in Bremen 1849, in Hamburg erst 1860. Die jetzt geltenden Redaktionen der Verfassung sind in Lübeck und Bremen von 1875, in Hamburg von 1879.

Die freien Städte sind **Republiken**, d. h. es sind weder alle Rechte der Staatsgewalt in einer physischen Person vereinigt, noch ist eine solche kraft eigenen Rechts zum Organe des Staates berufen. Doch wird die ausdrückliche Aufstellung des Grundsatzes der Volkssouveränetät, wonach die Gesamtheit der Staatsangehörigen Grund und Quelle der Staatsgewalt ist, vermieden. Als **Inhaber der Staatsgewalt** gelten vielmehr deren oberste, auf der Verfassung beruhenden Organe, **Senat und Bürgerschaft**.

Der **Senat** besteht aus einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern (Hamburg 18, Bremen 16, Lübeck 14), zum größten Teile entweder Rechtsgelehrte oder Kaufleute. Die Wahl erfolgt auf Lebenszeit durch ein Wahlkollegium, aus einer gleichen Anzahl von Mitgliedern des Senats und der Bürgerschaft bestehend.

Der Senat wählt aus seiner Mitte den Bürgermeister, in Hamburg und Bremen auch einen zweiten Bürgermeister zum Vorsitze und zur Leitung der Geschäfte.

Die **Bürgerschaft** wird von dem wahlberechtigten Staatsangehörigen des ganzen Staatsgebietes nach Klassen und Bezirken auf eine bestimmte Zeit gewählt. Ihre Mitglieder sind an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden. Für minder wichtige Angelegenheiten wählt sie einen Bürgerausschuß, in Bremen Bürgeramt.

Senat und Bürgerschaft **wirken bei der Gesetzgebung** als gleichberechtigte Faktoren der Staatsgewalt **zusammen,** so daß ohne Zustimmung beider kein Gesetz zustande kommen kann. Das Gesetz ist auch hier im rein formellen Sinne zu fassen, so daß auch die Feststellung des Etats, die Genehmigung gewisser Veräußerungen usw. darunter fällt. Überhaupt spricht die Vermutung dafür, daß, soweit gewisse Staatsfunktionen nicht dem Senate ausschließlich übertragen sind, Senat und Bürgerschaft zusammenwirken müssen. Rechtliche Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden werden in Bremen und Lübeck vom hanseatischen Oberlandesgerichte, in Hamburg mit Ermächtigung des Reiches vom Reichsgerichte entschieden.

Der **Senat** hat über das gemeinsame Gebiet hinaus die **Regierung** und damit die Vertretung des Staates nach innen und nach außen. Die Mitglieder des Senats sind für die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit ihrer Handlungen verantwortlich. Auch können sie zwangsweise in den Ruhestand versetzt und disziplinar aus ihrem Amte entfernt werden.

Der **Senat vermittelt** auch **den Zusammenhang zwischen Regierung und Verwaltung.** Wie der Senat in seiner Gesamtheit die Regierung führt, so stehen die einzelnen Senatoren an der Spitze der verschiedenen Verwaltungszweige. Zu ihrer Unterstützung, teilweise ihnen untergeordnet, dienen a) Deputationen, die aus Mitgliedern des Senats, der Bürgerschaft und sonstigen Bürgern bestehen, b) Behörden von Berufsbeamten.

Ist somit die Stellung der **Bürgerschaft** mit der einer **Volksvertretung** zu vergleichen, so vertritt der **Senat** die Stelle eines

Staatsministeriums. Nur fällt über dem Senate der monarchische Faktor fort, und der Senat führt die Regierung kraft eigenen verfassungsmäßigen Rechts.

Für die **Verwaltung** fällt das überwiegende Element der Hauptstadt mit dem Staate zusammen. Die **Hauptstadt** hat also **keine** eigene **kommunale Organisation,** sondern alle Organe des Staates dienen gleichzeitig für die Stadt. Insofern ist für die Hauptstadt der ursprüngliche Charakter des Stadtstaates erhalten geblieben. Das **Landgebiet** dagegen ist jetzt an der verfassungsmäßigen Organisation beteiligt, und seine Bewohner haben insofern eine Einwirkung auf die Verwaltung der Hauptstadt. Nur in Bremen tritt für die besonderen städtischen Angelegenheiten die Stadtbürgerschaft zusammen. Dagegen haben die Landgemeinden wie die Städte des Landgebietes für ihre besonderen Angelegenheiten eine eigene kommunale Organisation. In Bremen wird sogar das ganze Landgebiet in einem Kreise nach dem Vorbilde der preußischen Kreisverfassung mit Kreistag und Kreisausschuß unter Leitung eines Senators zusammengefaßt.

Das Charakteristische des ganzen Organismus besteht daher, der geschichtlichen Entwicklung und dem heutigen Zustande entsprechend, in dem **Stadtstaate.** Die Stadt hat ihre früher ausschließlich beherrschende Stellung zugunsten der Gleichberechtigung der Bewohner des Landgebietes aufgeben müssen. Doch in ihrer tatsächlich überwiegenden Bedeutung und in ihrer kommunalen Identität mit dem Staate sind die Städte noch heute Staaten.

Zweites Buch. Das Reichsstaatsrecht.

Kapitel I. Die Grundlagen.

§ 36. Die Entstehung des Reiches.

Die deutsche Gesamtstaatsbildung der Gegenwart beginnt staatsrechtlich mit dem Frühjahre 1866. Das deutsche Reich ist allerdings staatsrechtlich nur die Fortsetzung des norddeutschen Bundes. Doch dieser 1867 begründete Bundesstaat steht in keinerlei Rechtskontinuität mit dem alten deutschen Bunde, dieser in keiner rechtlichen Verbindung mit dem Rheinbunde, und letzterer ist ohne Zusammenhang mit dem heiligen römischen Reiche deutscher Nation. Dreimal in einem Jahrhunderte, 1806, 1813 und 1866, ist — der Versuch von 1848/49 nicht gerechnet, — die **Rechtskontinuität deutscher Gesamtstaatsbildung durchbrochen** worden. Gleichwohl besteht eine **geschichtliche Kontinuität**, ausgeprägt durch den rechtsbildenden Geist des deutschen Volkes in gleichartigen staatsrechtlichen Einrichtungen. Deshalb ist ein Zurückgehen auf die früheren Formen des staatsrechtlichen und politischen Gesamtlebens in Deutschland unentbehrlich.

I. **Das alte Reich.**

Das tausendjährige heilige römische Reich deutscher Nation war eine **geschichtliche Staatsbildung**, dessen Ursprung auf das fränkische Reich und die Kaiserkrönungen Karls des Großen und Ottos des Großen zurückging. Der Einheitsstaat Karls des Großen war durch die Feudalität und das Aufkommen der Landeshoheit mehr und mehr entartet, so daß das Reich schließlich eine zusammengesetzte Staatsbildung war. Seinen Charakter festzustellen.

war eine ebenso anregende wie schwierige, ja unmögliche Aufgabe für die Publizisten. Pufendorf, der größte Publizist des 17. Jahrhunderts, traf den Nagel auf den Kopf, indem er das Reich, das unter keine der überkommenen Staatsformen paßte, für monstro simile erklärte.

Seinem geschichtlichen Charakter gemäß hatte das Reich **keine kodifizierte Verfassung**, sondern nur einzelne Reichsgrundgesetze. Hierher gehörten a) die Constitutiones Friderici II. von 1220 (für die geistlichen) und 1232 (für die weltlichen Fürsten), b) die Konstitution Ludwigs des Bayern von 1338, c) die goldene Bulle Karls IV. von 1356, d) der ewige Landfriede von 1495, e) Passauer Vertrag von 1552 und Augsburger Religionsfriede von 1555, f) der westfälische Friede von 1648, g) die Wahlkapitulation seit 1519, ständig seit 1711, h) der Teschener Friede von 1779, i) der Reichsdeputationshauptschluß von 1803.

Als Inhaber der Reichsstaatsgewalt galten **Kaiser und Reich**, d. h. der Kaiser in Verbindung mit den Ständen, denen ein Condominium zugeschrieben wurde.

Das **Kaisertum** war rechtlich seit Rudolf von Habsburg reines Wahlreich. Die Wahl erfolgte nach der goldenen Bulle durch die Kurfürsten, drei geistliche und vier weltliche, später (nach 1648) in größerer Zahl. Bisweilen wird der Nachfolger schon bei Lebzeiten des Kaisers als römischer König gewählt. Der Kaisertitel ist seit Maximilian I. unabhängig von der päpstlichen Krönung. Es ist ein römischer Kaiser, König in Germanien. Die Krönung erfolgt in Aachen, später in Frankfurt a. M. Der Kaiser hat nur noch einzelne, ihm vorbehaltene Regierungsrechte, die sog. Reservatrechte. Sonst bedarf er der Zustimmung des Reichstags.

Der **Reichstag** setzt sich zusammen aus den drei Kollegien der Kurfürsten, Fürsten und Städte. Kurfürsten und gleichzeitige Inhaber von Erzämtern sind die drei geistlichen von Mainz, Trier und Köln und die vier weltlichen von Böhmen, Pfalz, Sachsen und Brandenburg, wozu nach Übergang der pfälzischen Kur auf Bayern 1648 eine achte für die Pfalz und 1692 eine neunte für Hannover kam, während 1777 Pfalz und Bayern sich verschmolzen. Das Fürstenkollegium zerfiel in eine geistliche und weltliche Bank,

erstere durch die Reformation stark zusammengeschmolzen mit Virilstimmen der Fürsten und vier Kuriatstimmen der Grafen, zwei der Prälaten. Die Reichsstädte bilden die dritte Kurie in zwei Städtebänken. Regelmäßig mußten zu einem Reichsschlusse alle drei Kollegien zustimmen. Der Reichstag wurde 1654 zuletzt entlassen, seit 1663 wurde er tatsächlich ständig zu Regensburg und damit notwendig zu einem Gesandtenkongresse. Der Kaiser war bei den Beratungen durch Kommissare vertreten.

Für die Verwaltung hatte der Kaiser ein Ministerium unter einem **Reichsvizekanzler.** Dieser wurde ihm aber von dem Kurfürsten von Mainz als Erzkanzler in Germanien ernannt. Als Staatsrat diente der später zu erwähnende Reichshofrat.

Für die örtliche Verwaltung hatte man seit 1500 und 1512 das Reich in sechs, später zehn **Kreise** ohne die böhmischen Lande geteilt. Wirklich ins Leben getreten war die Kreisverfassung aber nur in den sog. vorderen Reichskreisen mit stark zersplittertem Gebiete. Die Organe des Kreises waren die Kreistage und die Kreishauptleute, neben denen jedoch die kreisausschreibenden Fürsten immer mehr das Übergewicht gewannen.

Im übrigen war das Reich angewiesen auf den guten Willen der einzelnen **Landesherren.**

Auf dem Gebiete des **Auswärtigen** war das Reich Rechtssubjekt des Völkerrechts. Da jedoch durch den westfälischen Frieden die gleiche Stellung den Einzelstaaten zugestanden war, wenn ihre Verträge sich nur nicht gegen Kaiser und Reich richteten, spielte das Reich neben den größeren Einzelstaaten eine bedeutungslose Rolle. Im Auslande diplomatisch vertreten war es nicht, wohl aber unterhielten die fremden Mächte Gesandtschaften in Regensburg.

Auf dem Gebiete des **Heerwesens** war das Reich angewiesen auf die Kontingente der Einzelstaaten. Für die Verteilung maßgebend war die Wormser Matrikel von 1521. Die zusammengesetzten Kontingente der vorderen Reichskreise waren ziemlich bedeutungslos. Im Ernstfalle kam es nur auf die Kontingente der größeren Staaten an, von denen der Kaiser vertragsmäßig gegen besondere Zugeständnisse erhöhte Leistungen erlangte. Kehl und

Philippsburg waren Reichsfestungen. Bei Bildung des Kriegsrates waren beide Religionsparteien gleichmäßig zu berücksichtigen.

Auf dem Gebiete der **Justiz** entfaltete das Reich bis zu seinem Untergange verhältnismäßig die größte Wirksamkeit. In der großen Reformzeit unter Maximilian I. war 1495 die Begründung des **Reichskammergerichts** mit dem Sitze in Frankfurt, später in Speier und schließlich in Wetzlar erfolgt. Gerichtsherren waren Kaiser und Reich, Vorsitzender ein Kammerrichter aus hohem Adel, die Beisitzer meist von den Ständen präsentiert, seit dem westfälischen Frieden paritätisch. Da sich jedoch der Kaiser seine obrigkeitlichen Rechte vorbehalten hatte, errichtete Maximilian I. 1497 ein Hofratskollegium für das Reich und die Erblande, seit Ferdinand I. wurden beide Aufgaben getrennt, so daß der **Reichshofrat** für das Reich blieb. Der Reichshofrat, seit dem westfälischen Frieden paritätisch zu besetzen, hatte eine konkurrierende Gerichtsbarkeit mit dem Reichskammergerichte, nur einzelne Sachen waren ihm vorbehalten, außerdem versah er die Stellung eines Staatsrates. Die Reichsgerichte hatten die Gerichtsbarkeit über die Reichsunmittelbaren, außerdem die Gerichtsbarkeit dritter Instanz für das ganze Reich. Nachdem jedoch die Kurlande schon durch die goldene Bulle von 1356 ein unbeschränktes Privilegium de non appellando erhalten hatten, wurden solche Privilegien seit dem 17. Jahrhundert in immer steigendem Umfange erteilt, und damit die Gerichtsbarkeit der Reichsgerichte durchlöchert. Die Kosten des Reichskammergerichts wurden aufgebracht durch Matrikularbeiträge der Einzelstaaten, die Kammerzieler. Außerdem bestanden bei beiden Gerichten Sporteln.

Die **innere Verwaltung** hatte das Reich seit der Reformzeit Maximilians I. in großen, den Bedürfnissen der neuen Zeit entsprechenden Gesetzen, den Reichspolizeiordnungen, besonders der von 1577, zu regeln übernommen. Die weitere Ausführung erfolgte in Landespolizeiverordnungen. Da jedoch das Reich keine eigenen Vollzugsorgane hatte, wurde es hier mehr und mehr bedeutungslos.

Auf dem Gebiete der **Finanzen** war das alte Königsgut samt den Regalien längst an die Landesherren verloren gegangen.

Die Reichsbeden wurden als Matrikularbeiträge auf die einzelnen Gebiete umgelegt. Der in der Not der Hussitenkriege und dann noch einmal unter Maximilian I. gemachte Versuch, zu einer allgemeinen direkten Steuer in der Form des gemeinen Pfennigs überzugehen, war gescheitert. So blieben nur noch einzelne Steuern als Matrikularbeiträge für bestimmte Zwecke, die Römermonate für das Heer, die Kammerzieler für das Reichskammergericht, die sehr unregelmäßig eingingen.

Auf kirchlichem Gebiete hatte das Reich seit dem westfälischen Frieden vollständig abgedankt. Das Normaljahr von 1624 verbürgte den derzeitigen Besitzstand. Jeder Mehrheitsbeschluß war verboten, wenn in einer auch nicht kirchlichen Frage eine itio in partes nach Religionsteilen stattfand.

Durch den Luneviller Frieden von 1801 wurde das linke Rheinufer an Frankreich abgetreten. Die verlierenden weltlichen Fürsten sollten entschädigt werden „au sein de l'empire“ auf Kosten der geistlichen Gebiete und der freien Reichsstädte. Die Durchführung erfolgte im **Reichsdeputationshauptschlusse von 1803.** Die geistlichen Gebiete verschwanden bis auf den Kurerzkanzler, der jetzt auf die Hauptstadt Regensburg angewiesen wurde, den Hoch- und Deutschmeister und den Johannitermeister, die Reichsstädte bis auf sechs. Die Kurwürde erhielten die durch Salzburg entschädigte österreichische Nebenlinie Toskana, Württemberg, Baden und Hessen-Kassel. Dem Kaisertume gingen in den geistlichen Fürstentümern gerade die Elemente verloren, auf die es sich bisher hauptsächlich gestützt hatte.

II. **Der Rheinbund.**

Nachdem 1806 sechzehn deutsche Fürsten die Rheinbundsakte unterzeichnet und sich vom Reiche losgesagt hatten, legte Franz II., der schon 1804 den Titel eines Kaisers von Österreich angenommen, nicht nur selbst die Kaiserwürde nieder, sondern erklärte auch den **Reichsverband** für **erloschen.** Preußen hatte vergeblich einen norddeutschen Bund geplant. Nach seiner Niederlage traten auch die norddeutschen Staaten dem Rheinbunde bei. Dieser umfaßte schließlich alle deutschen Staaten mit Ausnahme von Österreich, Preußen, schwedisch Pommern und Holstein. Dabei

wurden eine Menge kleinerer Gebiete den größeren Staaten einverleibt.

Der **Rheinbund** setzt die **Souveränetät seiner Mitglieder** voraus. Die Rheinbundakte ist ein dauernder völkerrechtlicher Bund der Rheinbundstaaten untereinander und mit Frankreich als Protektor. Die vorgesehene Bundesversammlung (diète de Francfort) mit den beiden Kollegien der Könige einschließlich der Großherzöge und der Fürsten ist nie ins Leben getreten. Tatsächlich stellte der Rheinbund nur die militärischen Kräfte seiner Mitglieder zur Verfügung Frankreichs.

Der **Rheinbund** hat sich 1813 durch Lossagung oder Untergang seiner Mitglieder **aufgelöst.**

III. **Der deutsche Bund.**

Die Verheißung der Proklamation von Kalisch auf Wiederherstellung des ehrwürdigen Reiches war schon unmöglich geworden durch den Vertrag Österreichs mit Bayern von Ried, worin Bayern der Fortbestand seiner Souveränetät gewährt wurde, ebenso den später auf die Seite der Verbündeten tretenden Rheinbundstaaten. Der erste Pariser Friede von 1814 erklärte: Les Etats d'Allemagne seront indépendents et unis par un lien fédératif. Die Durchführung erfolgte auf dem Wiener Kongresse durch die Begründung des **deutschen Bundes**. Ihm gehörten Österreich und Preußen mit ihren früheren Reichsländern, Dänemark für Holstein-Lauenburg, die Niederlande für Luxemburg, die übrigen deutschen Staaten ganz an.

Der **deutsche Bund** war eine dauernde **völkerrechtliche Vereinigung** der deutschen Staaten untereinander zur Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands. Er ließ die Souveränetät der Einzelstaaten unberührt und beschränkte vertragsmäßig nur deren Ausübung. Die Grundlage des Bundes bildeten daher Verträge, die deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 und die Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820.

Der Bund hat ein ständiges Organ in der Bundesversammlung oder dem **Bundestage**, einem Gesandtenkongresse, mit dem Sitze zu Frankfurt a. M. Die einzelnen Staaten haben ein verschieden abgestuftes Stimmrecht. Bei wichtigeren Angelegenheiten

wird im Plenum abgestimmt, hier haben Österreich und die Königreiche je 4 Stimmen, andere wichtigere Staaten je 3 oder 2, die Kleinstaaten je eine. Gewöhnlich erfolgt die Abstimmung im engeren Rate, wo die größeren Staaten je eine Stimme führen, die kleineren in Kuriatstimmen zusammengelegt werden. Österreich hat das formelle Präsidium und führt durch seinen Gesandten den Vorsitz. Gewöhnlich entscheiden Mehrheitsbeschlüsse. Für Änderung der Bundesgrundgesetze und gemeinnützige Einrichtungen ist Einstimmigkeit erforderlich.

Als völkerrechtliche Vereinigung hat der Bund **keine eigenen Hoheitsrechte**, weder Gesetzgebung noch Regierung, steht also auch zu den Untertanen der Bundesstaaten in keiner Beziehung. Er verpflichtet jedoch die Bundesstaaten, ihre Hoheitsrechte in gewisser Richtung auszuüben.

Auf dem Gebiete des **Auswärtigen** bildet der Bund eine politische Gesamtmacht. Tatsächlich sind es Österreich und Preußen, welche die Bundespolitik bestimmen. Von seinem Gesandtschaftsrechte im Auslande hat der Bund nur ausnahmsweise Gebrauch gemacht.

Auf **militärischem Gebiete** verpflichtet der Bund seine Mitglieder zum Unterhalte eines Heeres in bestimmtem Bestande und in kriegsmäßigem Zustande. An der Westgrenze hat er eine Reihe von Bundesfestungen mit Besatzungen verschiedener Kontingente. Den Bundesfeldherren sollte der Bundestag wählen. Tatsächlich hatten nur Preußen und Österreich leistungsfähige Heere über die Anforderungen des Bundes hinaus.

Auf dem Gebiete der **Justiz** gewährleistete der Bund die drei Instanzen. Einheitliches Wechsel- und Handelsrecht sind als gemeinnützige Einrichtungen zustande gekommen.

In der **inneren Verwaltung** sorgt der Bund für die innere Sicherheit. Dabei suchte er bis 1848 im Interesse der Metternichschen Politik die konstitutionelle Entwicklung durch kleinliche Polizeimaßregeln zu unterbinden.

Auf **finanziellem Gebiete** hat der Bund keine eigenen Einnahmen. Die von ihm zu deckenden Kosten für die Bundeskanzlei und die Bundesfestungen werden durch Matrikularbeiträge der Bundesstaaten aufgebracht.

Auf **kirchlichem Gebiete** setzt der Bund den Verzicht des alten Reiches fort.

Schon unter den Stürmen des Jahres 1848 wurde der Versuch gemacht, den das Einheitsbedürfnis des deutschen Volkes nicht befriedigenden Bund durch die bundesstaatliche Verfassung eines deutschen Reiches zu ersetzen. **Die deutsche Nationalversammlung** trat in der Paulskirche zu Frankfurt a. M. zusammen, bestellte eine provisorische Zentralgewalt unter Erzherzog Johann und brachte 1849 die auf der Grundlage der Volkssouveränetät beruhende **Reichsverfassung** zustande. Das Werk mißglückte, weil die Nationalversammlung es nicht verstand, den Anschluß an den realen Machtfaktor deutschen Lebens, den preußischen Staat, zu finden. Friedrich Wilhelm IV. lehnte die ihm angebotene Kaiserwürde ab. Nachdem weitere Reformversuche Preußens mit einer Union und dem Erfurter Unionsparlamente gescheitert waren, wurde der deutsche Bund wiederhergestellt. Auch Preußen fügte sich dem in dem Vertrage von Olmütz.

IV. **Der norddeutsche Bund.**

Erst der steigende Gegensatz Preußens und Österreichs brachte die Lösung. Im Frühjahre 1866 veröffentlichte Preußen Reformvorschläge. Nach diesen sollte neben den Bundestag für die Gesetzgebung eine aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene Volksvertretung treten, im Präsidium Preußen mit Österreich gleiche Rechte haben und Preußen das Bundesfeldherrenamt im Norden, Bayern im Süden führen. Als dann bei Verschärfung der Lage durch die schleswig-holsteinische Frage Österreich die Mobilisierung der außerpreußischen Bundesarmeekorps beantragte, und dieser Antrag von der Mehrheit des Bundestages angenommen war, erklärte Preußen den **alten Bund für gebrochen**, aber gleichzeitig seine Bereitwilligkeit, einen neuen zu schließen. Eine Reihe norddeutscher Staaten schieden bald darauf aus. Von den übrigen Staaten, die den Krieg überlebten, ist die Auflösung in den Friedensverträgen anerkannt worden.

Infolge der französischen Einmischung mußte der Neubau Deutschlands vorläufig beschränkt werden auf die Staaten **nördlich** des Mains. In dem **Augustbündnisse von 1866** hatten sich die

auf preußischer Seite stehenden norddeutschen Staaten verpflichtet, binnen Jahresfrist das Zustandebringen einer Bundesverfassung mit einer auf Grund des Reichswahlgesetzes von 1849 gewählten Volksvertretung zu unternehmen, und zwar auf Grund der preußischen Reformvorschläge vom Frühjahre. Diesem Augustbündnisse traten in den Friedensverträgen auch die übrigen norddeutschen Staaten bei.

Zunächst wurde den einzelstaatlichen Landtagen eine entsprechende Vorlage gemacht. Das preußische Abgeordnetenhaus und nach ihm die meisten anderen Landtage amendierten jedoch die Vorlage dahin, daß der Reichstag die Verfassung nicht zu vereinbaren, sondern nur zu beraten habe, den Einzellandtagen also das letzte Wort verblieb. Eine Vorlage der verbündeten Regierungen wurde nun zunächst im Reichstage beraten und mit Änderungen, mit denen die verbündeten Regierungen sich einverstanden erklärten, angenommen. Die **Bundesverfassung** wurde dann in den Formen des Landesverfassungsgesetzes von den Einzellandtagen angenommen und in den einzelstaatlichen Gesetzsammlungen verkündet. Im Juli 1867 erschien das Bundesgesetzblatt, dessen erste Nummer gleichfalls die Bundesverfassung enthielt mit dem Bemerken, daß sie am 1. Juli in Kraft getreten sei.

V. **Das deutsche Reich.**

Die süddeutschen Staaten sollten nach dem Friedensschlusse mit Österreich einen süddeutschen Bund mit einer internationalen Existenz bilden, dessen nähere Verbindung mit dem Nordbunde besonderer Verständigung vorbehalten blieb. **Der süddeutsche Bund** ist jedoch infolge des Widerstrebens Württembergs und Badens, die eine Mediatisierung durch Bayern fürchteten, **nicht zustande gekommen.**

Dagegen war die **nationale Verbindung** der einzelnen süddeutschen Staaten mit dem norddeutschen Bunde **angebahnt** durch drei Maßregeln. Die gleichzeitig mit den Friedensverträgen abgeschlossenen **Schutz- und Trutzbündnisse** stellten im Falle des Krieges die süddeutschen Kontingente unter preußische Führung und begründeten damit die militärisch-politische Einheit. Ferner wurde **der Zollverein** in der Weise wiederhergestellt, daß für Zoll- und

Handelssachen dem Bundesrate und Reichstage des norddeutschen Bundes süddeutsche Mitglieder hinzutraten, und jene Organe damit zu Zollbundesrat und Zollparlament wurden. Damit war auch die wirtschaftliche Einheit hergestellt. Endlich sollte der **Beitritt** der süddeutschen Staaten oder eines von ihnen zum Bunde nach dessen Verfassung auf Antrag des Präsidiums **im Wege der Bundesgesetzgebung** erfolgen. Ihr Beitritt rollte also nicht die ganze Verfassungsbildung wieder auf, sondern sie traten dem bestehenden Bundesstaate bei.

Dieser Beitritt hat sich infolge der Ereignisse des Jahres 1870 in den **Versailler Verträgen** vollzogen. Die süddeutschen Staaten sind jedoch dem Bundesstaate nur beigetreten, indem sie sich erhebliche Änderungen seiner Verfassung ausbedangen. Dabei lag ein verschiedener Text den Verträgen mit Hessen, Baden und Württemberg und mit Bayern zugrunde. Dazu kamen nachträgliche Änderungen infolge der Annahme der Bezeichnung von **Kaiser und Reich.** Die Versailler Verträge sind im norddeutschen Bunde in den Formen des Bundesverfassungsgesetzes, in jedem der süddeutschen Staaten in den Formen des Landesverfassungsgesetzes angenommen, und dort im Bundesgesetzblatte, hier in den Gesetzsammlungen der Einzelstaaten verkündet.

Es ergab sich damit der Übelstand, daß die Reichsverfassung in mehreren selbständigen Urkunden niedergelegt war. Deshalb erschien eine einheitliche Redaktion wünschenswert. Sie erfolgte lediglich unter Mitwirkung der gesetzgebenden Organe des Reiches und wurde im Reichsgesetzblatte verkündet. Es ist die **Reichsverfassung** vom 16. April 1871.

§ 37. Staatsrechtlicher Charakter des Reiches.

An der Spitze stehen die beiden Schlagworte **Staatenbund** und **Bundesstaat.** Was sind sie und wodurch unterscheiden sie sich voneinander?

Der **Staatenbund** ist ein dauerndes völkerrechtliches Verhältnis mehrerer Staaten, die durch gemeinsame nationale oder sonstige Interessen verbunden sind, zur Erhaltung der äußeren

und inneren Sicherheit. Der Staatenbund bildet kein neues staatliches Rechtssubjekt, sondern nur ein Rechtsverhältnis unter Staaten. Er kann daher auch keine Verfassung haben, sondern seine Grundlage bilden die Bundesverträge völkerrechtlichen Charakters unter seinen Mitgliedern. Der Staatenbund läßt die Souveränetät der Mitglieder unberührt. Er beschränkt sie nur in deren Ausübung mit Rücksicht auf die Bundeszwecke. Als dauernde Verbindung hat er auch ein ständiges Organ. Das kann für souveräne Staaten nur ein Gesandtenkongreß sein. Auf diesem ist ein verschieden abgestuftes Stimmrecht der Mitglieder und eine Abstimmung nach der Mehrheit, die auf den einstimmig eingegangenen Bundesverträgen beruht, nicht ausgeschlossen.

Zu den **Staatenbünden** gehörten **geschichtlich** die alte schweizer Eidgenossenschaft unter ihrem Gesandtenkongresse der Tagsatzung bis 1848, die Republik der Vereinigten Niederlande mit ihren Generalstaaten, die amerikanische Union mit dem Kongresse unter der Herrschaft der Konföderationsartikel bis 1787, der Rheinbund und der deutsche Bund. Die amerikanischen Südstaaten unternahmen es während der Sezession, im bewußten Gegensatze zu dem bundesstaatlichen Charakter der Union, in ihrer Vereinigung den reinen Staatenbund auszuprägen.

Der **Bundesstaat** ist dagegen selbst Staat. Doch bildet er im Gegensatze zu den einfachen Staaten einen Staat, der sich selbst wieder aus Staaten zusammensetzt und diese in einem Bunde umschlingt. Die sonst einheitliche Staatsgewalt ist gespalten. Zwei staatliche Rechtssubjekte, Bundesstaat und Einzelstaat, herrschen über dasselbe Gebiet und über dieselben Untertanen. Jede der beiden staatlichen Organisationen erfüllt nur gewisse Aufgaben des Staates, erst beide zusammen die des Staates schlechthin. Der Bundesstaat, mag seine Begründung durch Verträge vorbereitet sein, findet trotzdem nicht in ihnen für seinen Bestand und seine Wirksamkeit die rechtliche Grundlage. Er hat vielmehr als Staat seine Verfassung. Die ältere Bundesstaatstheorie von Waitz nahm an, daß die Souveränetät zwischen ihm und dem Einzelstaate geteilt sei. Die neuere Auffassung verwirft mit Recht

die Möglichkeit einer Teilung der Souveränetät und ist geneigt, die Souveränetät allein dem Bundesstaate beizulegen, dagegen die Einzelstaaten für nicht souveräne Staaten zu erklären.

Worunter fällt nun das deutsche Reich, ist es Staatenbund oder Bundesstaat?

Die Frage ist zuerst beantwortet worden von Seydel. Er weist die Möglichkeit einer Teilung der Souveränetät zurück, da die negative Eigenschaft des Staates, höchste Macht zu sein, keine höhere über sich anzuerkennen, nicht teilbar sei. Die Souveränetät sei vielmehr den Einzelstaaten verblieben, wie denn das Reich nur ein Staatenbund sei. Denn die Entstehungsgeschichte ergebe, daß die Verfassung die Staaten binde als Vertrag, deren Untertanen als gemeinsames Landesgesetz. Dadurch habe kein neuer Staat entstehen können, sondern nur ein Staatenbund zur gemeinsamen Ausübung der Hoheitsrechte. Lossagung eines Staates vom Reiche wäre also nur völkerrechtlicher Vertragsbruch. Die Reichsverfassung würde wie entstanden so auch geändert werden können „im Wege der Verständigung unter den verbündeten Regierungen“. Das steigert sich dann bis zu dem politischen und juristischen Wahnwitze Jagemanns, die Einzelstaaten könnten das Reich jederzeit auflösen und ein neues gründen mit anderer Verfassung, namentlich mit anders zusammengesetztem Reichstage ohne die Zustimmung des jetzigen Reichstags.

Das sind in der Tat die letzten Folgerungen, wenn die Seydelsche Lehre richtig wäre. Aber gerade hier läßt sie sich widerlegen. Die Reichsverfassung gibt in Art. 78 den einzigen Weg an, auf dem sie abgeändert werden kann, im Wege der Reichsgesetzgebung, d. h. unter Zustimmung von Bundesrat und Reichstag, und es dürfen im Bundesrate nicht 14 Stimmen dagegen sein. Der Wille der Gesamtheit kann also durch den Willen der einzelnen Mitglieder von Preußen bis Schaumburg-Lippe herab nicht ersetzt werden. Hat aber die Gesamtheit einen eigenen, von dem der Mitglieder verschiedenen Willen, so ist sie auch eine **eigene Persönlichkeit**. Es ist damit der Beweis geführt, daß das **Reich ein Staat** ist und, da es sich seinerseits aus Staaten zusammensetzt, ein Bundesstaat. Als solcher hat er auch seine eigene

Verfassung, die mehr ist als Staatsvertrag und übereinstimmendes Landesgesetz der verbündeten Staaten.

Welche Bedeutung hatten denn nun die Staatsverträge und übereinstimmenden Landesgesetze, auf die Seydel das entscheidende Gewicht legt? Die Entstehung des Staates ist nicht ein Erzeugnis des Rechts, sondern eine geschichtliche Tatsache. Was von der Entstehung des Staates im allgemeinen gilt, trifft auch zu für die Entstehung des Bundesstaates. Auch er entsteht durch die Macht der geschichtlichen Ereignisse und bedarf dazu nicht der Zustimmung aller Gliedstaaten, wenn nur die Macht da ist, die neue Staatsbildung zu behaupten. So sollte die schweizer Bundesverfassung von 1848 in Kraft treten, wenn die Mehrheit der Kantone und die Mehrheit des Schweizervolkes ihr zugestimmt habe. So wäre die Verfassung der Paulskirche ins Leben getreten, wenn die Mehrheit der Nationalversammlung die Verständigung mit dem preußischen Staate als dem realen Machtfaktor gefunden hätte. So ist endlich auch die **Entstehung des neuen deutschen Bundesstaates eine geschichtliche Tat** der deutschen Staaten, in erster Linie Preußens. Indem die Einzelstaaten vertragsmäßig die Bundesverfassung annahmen und sie als Landesverfassungsgesetz verkündeten, begründeten sie den Bundesstaat nicht, sondern erkannten das Eintreten seiner Wirksamkeit als auch vom Standpunkte des Landesrechts legitim an. **Verträge und Landesgesetze** waren also gar **nicht konstitutiv, sondern nur deklaratorisch.**

Wo ist nun **die Souveränetät?**

Die Annahme einer **geteilten Souveränetät** im Sinne der älteren Bundesstaatstheorie ist **unmöglich.** Denn die Eigenschaft des Staates, höchste Macht zu sein, läßt sich nicht teilen.

Die **herrschende Ansicht** (Hänel, Laband) beantwortet die Frage mit der Formel der sog. **Kompetenz-Kompetenz.** In jedem Bundesstaate muß nämlich eine der beiden staatlichen Organisationen ihre Zuständigkeit bestimmen präjudizierlich für die andere. Wer dieses Recht hat, eben diese Kompetenz-Kompetenz, besitzt die höchste Macht und ist souverän. Im deutschen Reiche soll die Kompetenz-Kompetenz, da das Reich mit der ihm nach Art. 78 zustehenden

10*

Befugnis zu Verfassungsänderungen auch das Recht zu Erweiterungen seiner Zuständigkeit hat, dem Reiche zustehen. Danach hätte allein das **Reich die Souveränetät**, die Einzelstaaten wären nicht souveräne Staaten, von Kommunalverbänden dadurch verschieden, daß ihre Gewalt nicht vom Reiche abgeleitet ist, und sie ein Gebiet unkontrollierbarer Staatsgewalt besitzen.

Diese Auffassung übersieht, daß, wenn der Wille des Reiches auch nicht identisch ist mit dem der Einzelstaaten, sich doch andererseits die **Willensbildung des Reiches nicht unabhängig von den Einzelstaaten** vollzieht. Kein Verfassungsgesetz und demnach auch keine Erweiterung der Zuständigkeit des Reiches kann erfolgen gegen den Willen Preußens mit seinen 17 Stimmen im Bundesrate. Kein Reservatrecht kann aufgehoben werden gegen den Willen des bevorrechteten Einzelstaates. Wo ist denn da die Kompetenz-Kompetenz und die Souveränetät? Und wo ein einzelner Staat eine Verfassungsänderung des Reiches nicht zu verhindern vermag, da können es wenigstens mehrere zusammen.

Die Souveränetät ist eine Eigenschaft des Staates, abgeleitet aus der konkreten Betrachtung des Einheitsstaates, der alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigt. Im Bundesstaate ist die Staatsgewalt zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat gespalten. Der eine wie der andere allein betrachtet ist nur ein Torso. Erst beide verbunden erfüllen die Aufgaben des Staates schlechthin und bilden den Staat an sich. So geht es auch mit der Souveränetät. Das Reich kann seine Zuständigkeit nicht erweitern gegen den Willen Preußens, Preußen nicht gegen den Willen des Reiches. Aber was sie vereinzelt nicht können, vermögen sie zusammen. So hat auch weder das **Reich** noch der **Einzelstaat** für sich allein die **Souveränetät**. Wohl aber haben sie diese beide **zusammen**.

Das **Reich** ist also **ein Bundesstaat**, durch geschichtliche Ereignisse entstanden, und hat die Souveränetät gemeinsam mit seinen Gliedstaaten.

Welchen Charakter hat nun aber das Reich für sich betrachtet, unabhängig von seinen Gliedstaaten? Wer ist insbesondere Grund und Quelle der Staatsgewalt des Reiches?

Das **Reich** ist jedenfalls **nicht Monarchie im Sinne des**

deutschen Landesstaatsrechts. Alle Rechte der Staatsgewalt waren da vereinigt in der physischen Person des Monarchen, so daß jedes staatliche Recht und jede staatliche Pflicht in letzter Linie auf ihn zurückging. Jeder Staatsakt des Reiches belehrt uns, daß dem im Reiche nicht so ist.

Jedes Reichsgesetz wird vom Kaiser verordnet **im Namen des Reiches**, jeden Regierungsakt nimmt er vor im Namen des Reiches. Er tritt also hier nicht im eigenen Namen auf, sondern gewissermaßen wie der Regent im Einzelstaate im Namen des eigentlichen Inhabers der Staatsgewalt. Jedes Reichsgerichtsurteil trägt die Eingangsformel: Im Namen des Reiches. Überall tritt uns also auf die Frage nach dem eigentlichen Inhaber der Reichsstaatsgewalt die Antwort entgegen: Eben das Reich. Das fördert uns freilich zunächst sehr wenig. Es ist, als ob wir die Frage nach dem Inhaber der preußischen Staatsgewalt dahin beantworten wollten, es sei der preußische Staat. Es steht bisher nur fest, daß der Kaiser nicht Inhaber der Reichsstaatsgewalt ist, doch nicht wer es ist.

Für das Reich hat die Reichsverfassung vereinzelt eine andere Formel: Die verbündeten Regierungen. **Das Reich ist** nichts anderes als **die Gesamtheit der Einzelstaaten in ihrer korporativen Zusammenfassung** zu dem neuen staatlichen Rechtssubjekte des Reiches. Deshalb sagte Bismarck mit Recht: Die Staatsgewalt des Reiches ruht in der Gesamtheit der verbündeten Regierungen, d. h. der Staaten. Wie die Staaten durch ihre geschichtliche Tat das Reich begründet haben, so sind sie, verbunden, auch Inhaber der Reichsstaatsgewalt geworden. Was der Einzelstaat an Rechten aufgegeben hat zugunsten des Reiches, das hat er auf der anderen Seite wieder gewonnen als Mitträger der Reichsstaatsgewalt und durch größere Sicherung der verbliebenen einzelstaatlichen Rechte.

Aus dem korporativen Charakter des Reiches folgt auch die besondere Natur seiner **Verfassung.**

Die **Einzelstaaten** haben mit dem Übergange zum konstitutionellen Systeme ihr öffentliches Recht durch ihre Verfassungen zum Teil neu geregelt. Aber die Staaten sind **älter als ihre**

Verfassungen. Die Befugnisse der Träger der Staatsgewalt brauchen daher auch nicht auf die Verfassungen zurückzugehen. Im Gegenteil hat der Monarch alle Rechte der Staatsgewalt zur freien Betätigung, soweit er in der Ausübung verfassungsmäßig nicht beschränkt ist. Und diese Beschränkung ist sein eigenes Werk, die Verfassung findet ihren Rechtsgrund in seinem Gesetzgebungsrechte.

Eine korporative Personenmehrheit kann dagegen in das Rechtsleben nur eintreten mit ihrer Verfassung und durch diese. Es gibt daher **für den Bundesstaat keinen vorverfassungsmäßigen Zustand.** Diese Personenmehrheit kann auch nur handeln durch ihre Organe. Alle Befugnisse der verfassungsmäßigen Organe des Reiches müssen daher in letzter Linie zurückgehen auf die Reichsverfassung. Es gibt keine freie Betätigung der verfassungsmäßigen Organe, geschweige denn eine Vermutung dafür, sondern nur eine gesetzlich gebundene. Das oberste Gesetz, die Verfassung, die notwendig mit dem Bundesstaate gleichzeitig entstehen mußte, ist denn auch im letzten Grunde ebenso wenig rechtlich ableitbar wie der Bundesstaat selbst. Da der Bundesstaat mit einer Verfassung entstehen mußte, ist auch diese geschichtliche Tatsache. Sie bildet aber damit die Voraussetzung für das nunmehr in dem Bundesstaate entstehende Recht.

§ 38. Quellen und Literatur.

Quellen sind die Reichsverfassung selbst und die ergänzenden Reichsgesetze.

Die für Studienzwecke beste Zusammenstellung findet sich bei

Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, Leipzig 1901; ferner

Graf Hue de Grais, Handbuch der Gesetzgebung in Preußen und dem deutschen Reiche, Bd. 1, Das deutsche Reich, Berlin 1901.

Ausgaben der Reichsverfassung von Seydel, 2. Aufl., Freiburg 1897; v. Rönne, 8. Aufl., Berlin 1899; Zorn,

Berlin 1895; **Arndt**, 2. Aufl., Berlin 1902; **Pröbst**, 3. Aufl., München 1905; **Reincke**, Berlin 1906.

Das Reichsstaatsrecht wird mit behandelt in den § 3 aufgeführten Lehrbüchern des deutschen Staatsrechts überhaupt.

Vgl. außerdem

v. **Rönne**, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 2 Bände, 2. Aufl., Leipzig 1876/77;

v. **Mohl**, Das deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873;

Hänel, Studien zum deutschen Staatsrechte, 2 Bände, Leipzig 1873, 1880, 1888;

Hänel, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, Leipzig 1892;

Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 3 Bände, Tübingen 1876/82, 4. Aufl., 4 Bände, Tübingen und Leipzig 1901 (sog. großer Laband);

Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches (aus Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts), 3. Aufl., Tübingen und Leipzig 1902 (sog. kleiner Laband);

Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 2 Bände, 2. Aufl., Berlin 1895/97;

Arndt, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Berlin 1901.

Vgl. im übrigen § 3.

Kapitel II. Die Organisation der Reichsgewalt.

§ 39. Der Bundesrat.

Den Bundesstaat der Gegenwart seit 1867 verbindet **keine rechtliche Kontinuität** mehr **mit den früheren Perioden** deutscher Gesamtstaatsbildung. Wohl aber ist eine **geschichtliche Kontinuität** vorhanden. Und diese zeigt sich bei keinem Organe stärker als bei dem Bundesrate. Denn er ist nichts anderes als der Bundestag des alten deutschen Bundes, und in ihm setzt sich die nie zusammengetretene Diète de Francfort des Rheinbundes fort, und sie ist ihrerseits nichts anderes als die Fortbildung des Regensburger Reichstags, der Diète de Ratisbonne im alten

Reiche, der seit seiner Ständigkeit notwendig zum Gesandtenkongresse hatte werden müssen.

Man hat den **Bundesrat verglichen mit** dem **Oberhause** einer Volksvertretung, mit einem **Bundesministerium** und mit einem **Staatsrate**. Allerdings hat er mit allen drei Erscheinungen gewisse Ähnlichkeiten, ohne sich doch mit ihnen zu decken. Der Bundesrat ersetzt ein Oberhaus, und der parlamentarische Apparat würde zu schwerfällig werden, wenn wir neben ihm noch ein Oberhaus hätten. Aber er ist kein Oberhaus, kein Zweig der Volksvertretung, dessen Mitglieder nach eigener Überzeugung stimmen, sondern eine Vertretung der Staaten, und seine Mitglieder stimmen nach Instruktionen. Der Bundesrat ersetzt ein Bundesministerium formell, indem nur seine Mitglieder die Stelle der Regierung gegenüber dem Reichstage einnehmen, und materiell als Abschluß der Verwaltungsorganisation nach oben. Doch der Bundesrat ist kein Bundesministerium, da er die laufenden Verwaltungsgeschäfte nicht erledigt. Der Bundesrat ersetzt endlich einen Staatsrat, der neben ihm überflüssig sein würde. Aber er hat nicht wie ein Staatsrat bloß begutachtende, sondern beschließende Aufgaben.

Der **Bundesrat** ist ein Gesandtenkongreß der im Reiche verbundenen Staaten. Er trägt daher zunächst einen völkerrechtlichen Charakter. Seine Mitglieder, soweit sie nicht Preußen sind, haben als Diplomaten Exterritorialität. Die RV. erkennt das in Art. 10 dahin an, daß es dem Kaiser obliegt, den Mitgliedern des Bundesrates den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren. Das Reich ist aber nicht bloß ein Vertragsverhältnis unter Staaten, sondern selbst Staat. Es hat daher verfassungsmäßige Organe, und eins von ihnen ist der Bundesrat. Er erhebt sich damit über die völkerrechtliche Sphäre zur staatsrechtlichen. Der Bundesrat ist ein **staatsrechtlicher Gesandtenkongreß**.

Die Reichsverfassung stellt den Bundesrat unter den verfassungsmäßigen Organen an die **erste Stelle**. Das ist einmal geschichtlich berechtigt, weil der Bundesrat das älteste ist. Es entspricht aber auch der Tatsache, daß der Bundesrat als eine Vertretung der Staaten dem eigentlichen Inhaber der Reichsstaats-

gewalt, den Staaten in ihrer korporativen Vereinigung zum Reiche, am nächsten steht. Doch wäre es falsch, daraus zu schließen, daß etwa für die Befugnisse des Bundesrates eine allgemeine Vermutung spräche wie in dem Einzelstaate für den Landesherren. Das Reich ist nur durch seine Verfassung zum Staate konstituiert, und alle Befugnisse seiner Organe müssen auf die Verfassung zurückgehen. Auch der Bundesrat hat daher keine anderen Befugnisse als die ihm verfassungsmäßig oder gesetzlich übertragenen.

Der Bundesrat ist eine **Vertretung der Staaten** des Reiches. Elsaß-Lothringen, weil nicht Staat, kann daher auch im Bundesrate nicht vertreten sein. Mit der Vertretung der Staaten als solcher ist aber ein verschieden abgestuftes Stimmgewicht der Staaten nicht ausgeschlossen. Die **Stimmverteilung** knüpft unmittelbar an diejenige im Plenum des alten Bundestages an. Spurlos untergegangen sind die Stimmen von Österreich, Luxemburg-Limburg und Lichtenstein. Für die (abgesehen von Elsaß-Lothringen) neu hinzugetretenen Gebiete von Ost- und Westpreußen, Posen und Schleswig sind keine neuen Stimmen geschaffen worden. Wohl aber hat Preußen die Stimmen der ihm einverleibten Staaten von Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt übernommen, so daß es im ganzen 17 hat. Außerdem führt, da kraft Akzessionsvertrages von 1867 die Verwaltung des Fürstentums Waldeck auf Preußen übergegangen ist, dieses die Stimme von Waldeck. Bayern hatte schon in dem rekonstruierten Zollvereine als Ersatz des freien Veto statt 4 Stimmen 6 im Bundesrate erhalten, und dabei ist es im Reiche verblieben. Im übrigen haben wie im alten Bunde Sachsen und Württemberg je 4, Baden und Hessen je 3, Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig je 2, alle übrigen Bundesstaaten je 1 Stimme (Art. 6 RV.).

Jeder Staat kann so viele Bevollmächtigte ernennen, als er Stimmen hat. Da es sich jedoch um eine Vertretung nach Staaten handelt, und die Mitglieder des Bundesrates nach den ihnen erteilten Instruktionen stimmen, kann die Gesamtheit der **Stimmen** jedes Staates nur **einheitlich abgegeben** werden (Art. 6 RV.). Es kommt daher auch nicht darauf an, ob alle Bevollmächtigte eines Staates zugegen sind. Ein einziger anwesender Bayer gibt

mit seiner Abstimmung die 6 bayrischen Stimmen auf einmal ab. Preußen ernennt gewöhnlich zu Bundesratsmitgliedern die Chefs der wichtigeren Ministerien und, um den Zusammenhang der obersten Reichsverwaltung mit den gesetzgebenden Körperschaften herzustellen, die Chefs der obersten Reichsämter. Die Mittelstaaten bestellen ihre leitenden Minister und, da diese nur zu besonders wichtigen Angelegenheiten nach Berlin kommen, wird die Stimme gewöhnlich geführt von dem Gesandten des betreffenden Staates in Berlin. Die Kleinstaaten bestellen ihren Staatsminister, der zu wichtigeren Verhandlungen nach Berlin kommt. Im übrigen ist für die Abstimmungen die Substitution des Vertreters eines anderen Staates zulässig. Der Kaiser hat den Bundesrat alljährlich zu **berufen**, zu vertagen und zu schließen (RV. Art. 12). Der Bundesrat kann zur Vorbereitung der Arbeiten ohne den Reichstag, nicht aber der Reichstag ohne den Bundesrat berufen werden (RV. Art. 13). Die Berufung des Bundesrates muß erfolgen, wenn ein Drittel der Stimmen es verlangt (RV. Art. 14).

Den **Vorsitz im Bundesrate** führt der vom Kaiser zu ernennende **Reichskanzler** (Art. 15 RV.). Ursprünglich nur als preußischer Präsidialgesandter gedacht, ist er jetzt der leitende Reichsminister und oberste Reichsbeamte. Er muß aber zum preußischen Bevollmächtigten ernannt werden, um überhaupt in den Bundesrat hinein zu gelangen. Im Falle der Behinderung kann sich der Reichskanzler durch jedes andere preußische Mitglied vertreten lassen. Als gewöhnlicher Vertreter gilt der Staatssekretär im Reichsamte des Innern. Im Falle der Behinderung Preußens ist es im Schlußprotokolle des Versailler Vertrages vom 23. November 1870 als Recht der bayrischen Regierung anerkannt, daß ihr Vertreter den Vorsitz führt. Tatsächlich tritt das schon ein, wenn nur der gewöhnliche Vertreter des Reichskanzlers behindert ist. Erst im Falle der Behinderung Bayerns beginnt wieder das freie Substitutionsrecht des Reichskanzlers.

Der **Bundesrat beschließt** grundsätzlich mit **Stimmenmehrheit**. Bei Angelegenheiten, die nicht dem ganzen Reiche gemeinsam sind, stimmen nur die beteiligten Staaten. Nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen werden nicht gezählt. Bei Stimmen-

gleichheit gibt die Präsidialstimme, also Preußen, den Ausschlag. Eine **qualifizierte Mehrheit** ist erforderlich in folgenden Fällen: a) Verfassungsänderungen dürfen im Bundesrate nicht 14 Stimmen gegen sich haben, womit Preußen ein absolutes Veto hat; b) Gesetzesvorschläge über Militärwesen, Kriegsmarine, Zölle und indirekte Verbrauchsabgaben von Tabak, Bier, Branntwein, Salz und Rübenzucker unterliegen dem preußischen Veto, in Art. 5 schonend dahin ausgedrückt, daß die Stimme des Präsidiums den Ausschlag gibt, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. c) Rechte einzelner Bundesstaaten in ihrem Verhältnisse zur Gesamtheit, insbesondere sog. Reservatrechte, können nur mit Zustimmung des betreffenden Bundesstaates abgeändert werden, die Mehrheit entscheidet jedoch, ob ein Reservatrecht vorliegt (Art. 7, 5, 78 RV.).

Zur Vorbereitung der Vorlagen dienen die **Ausschüsse des Bundesrates**. Solche bestehen für 1. Landheer und Festungen, 2. Seewesen, 3. Zoll- und Steuerwesen, 4. Handel und Verkehr, 5. Eisenbahnen, Post und Telegraphen, 6. Justizwesen, 7. Rechnungswesen. In jedem Ausschusse hat das Präsidium Preußen eine Stimme, außerdem vier andere Staaten je eine. Die Mitglieder der beiden ersten Ausschüsse werden vom Kaiser ernannt, doch haben in dem für Landheer und Festungen Bayern verfassungsmäßig, Sachsen und Württemberg nach der Militärkonvention einen ständigen Sitz, so daß nur eine Stimme frei verfügbar bleibt. Die Mitglieder der übrigen Ausschüsse sollen vom Bundesrate gewählt werden. Die Bestellung durch den Kaiser bzw. den Bundesrat erstreckt sich nur auf die Staaten, denen es dann, wenn sie mehrere Bundesratsbevollmächtigte haben, überlassen bleibt, die geeignete Person in den Ausschuß zu entsenden. Die Erneuerung der Ausschüsse erfolgt für jede Session des Bundesrates bzw. für jedes Jahr, wobei die Ausscheidenden wieder wählbar sind (Art. 8 RV.).

Ein Ergebnis der Versailler Verträge ist die Hinzufügung des **Ausschusses für die auswärtigen Angelegenheiten**. Er ist eine unregelmäßige Bildung. Das Präsidium Preußen ist in ihm nicht vertreten. Er besteht vielmehr aus den Bevollmächtigten der

Königreiche Bayern, Sachsen, Württemberg und zwei vom Bundesrate alljährlich zu wählenden Mitgliedern unter dem Vorsitze Bayerns. Der auswärtige Ausschuß sollte ein Gegengewicht bilden gegenüber der einheitlichen Leitung der auswärtigen Politik durch den deutschen Kaiser und König von Preußen. Deshalb fehlt in ihm auch die preußische Stimme. Eine besondere Bedeutung hat der auswärtige Ausschuß nie gewonnen. Denn die RV. hat ihn zwar eingesetzt, aber mit keinerlei Befugnissen ausgestattet. Er ist nur sehr selten, z. B. 1879, 1900, zusammengetreten, um Mitteilungen der Reichsregierung über die auswärtige Politik entgegenzunehmen und diese Politik zu billigen.

Die **Stellung des Bundesrates** ist **eine umfassende.** Kein Gebiet staatlicher Wirksamkeit ist ihm fremd. Er hat ein volles Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung, so daß jedenfalls kein Reichsgesetz ohne seine Zustimmung zustande kommen kann. Er ist aber auch neben dem Kaiser Träger der Regierungsgewalt des Reiches. Und endlich hat er Befugnisse der Rechtsprechung als Staatsgerichtshof.

§ 40. Das Kaisertum.

Das deutsche **Kaisertum** steht **in keinem geschichtlichen Zusammenhange mit dem** römischen **Kaisertume des alten Reiches,** wenn seine Begründung auch getragen wurde von der im deutschen Volke lebenden Kaiseridee. Es ist vielmehr eine neue Schöpfung und als solche das jüngste unter den drei verfassungsmäßigen Organen des Reichs, das sich nur allmählich, aber immer entschiedener Geltung verschafft hat.

Die preußischen Reformpläne vom Frühjahre 1866 und der dem verfassungsberatenden Reichstage vorgelegte Entwurf kannten nur zwei Organe, den alten Bundestag oder Bundesrat, neben den nunmehr eine Volksvertretung treten sollte. Außerdem gab es Vorrechte des preußischen Staates und seines Königs im Bunde, insbesondere das durch den preußischen Präsidialgesandten, den Bundeskanzler, auszuübende Präsidium. Durch die Beschlüsse des verfassungberatenden Reichstags wurde der Bundeskanzler aus

einem preußischen Beamten zum leitenden Bundesminister. Das wirkte aber gleichzeitig zurück auf die verfassungsrechtliche Stellung dessen, dem der Bundeskanzler unterstellt war. Das **Präsidium** wurde aus einem preußischen Vorrechte im Bunde **verfassungsmäßiges Organ** des Bundes.

Noch **im norddeutschen Bunde** waren die heutigen kaiserlichen Rechte **verschiedenen rechtlichen Charakters.** Das Präsidium, unter der verfassungsmäßigen Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers handelnd, war Organ des Bundesstaates. Daneben hatte der König von Preußen als solcher das Bundesfeldherrnamt und das Oberkommando über die Marine. Erst die Reichsverfassung hat alle drei in dem Kaisertume als verfassungsmäßigem Organe des Reiches zusammengefaßt und für dieses auch die Kommandobefugnisse in Anspruch genommen. Die ursprüngliche Verschiedenheit wirkt aber noch heute insofern fort, als der Kaiser nur bei Ausübung der Präsidialbefugnisse, nicht aber bei Ausübung der Kommandogewalt an die ministerielle Gegenzeichnung gebunden ist.

Der **Kaiser** ist jedenfalls **nicht Monarch im Sinne des deutschen Landesstaatsrechts.** Denn er vereinigt nicht alle Rechte der Staatsgewalt in sich. Diese liegt vielmehr in der vom Kaiser verschiedenen Kollektivpersönlichkeit des Reiches. Der Kaiser ist nur eins von mehreren verfassungsmäßigen Organen des Reiches, leitet seine Stellung aus der Reichsverfassung ab und hat nur diejenigen Rechte, die ihm Verfassung oder besondere Gesetze ausdrücklich zuschreiben. Doch kann man **den Kaiser,** da die Monarchie im Sinne des deutschen Landesstaatsrechts nicht der einzige Typus der Monarchie in der heutigen Kulturwelt ist, **trotzdem als Monarchen** bezeichnen. Denn er gelangt, obwohl verfassungsmäßig berufen, doch durch die Geburt kraft eigenen Rechts zu seiner Stellung als Organ eines von ihm verschiedenen Inhabers der Staatsgewalt. Insofern liegt eine Analogie vor mit der parlamentarischen Monarchie im Staate der Volkssouveränetät nach belgischem Typus, nur daß es im Reiche nicht die Gesamtheit der Staatsangehörigen, sondern die Gesamtheit der Staaten ist, worin die Staatsgewalt sich verkörpert.

Das deutsche **Kaisertum** ist **untrennbar verbunden mit dem**

preußischen Königtume. Es bildet gewissermaßen dessen Zubehör. Doch richtet sich die Stellung des Kaisertums nicht nach den Normen des preußischen, sondern des Reichsrechts.

Die allen deutschen Landesherren zustehende **Unverantwortlichkeit** und Unverletzlichkeit ist dem Könige von Preußen auch in seiner Eigenschaft als deutscher Kaiser verblieben. Die Unverantwortlichkeit des Monarchen findet aber auch hier ihre Ergänzung in der durch die ministerielle Gegenzeichnung begründeten Verantwortlichkeit eines Ministers.

Die **Gegenzeichnung** ist geboten für alle Anordnungen und Verfügungen des Kaisers (Art. 17 RV.), also nur für dispositive Willenserklärungen, nicht für sonstige Äußerungen, auch nicht für Anweisungen an die obersten Reichsbehörden. Ausgenommen und von der Notwendigkeit der Gegenzeichnung befreit sind Akte der Kommandogewalt über Heer und Flotte. Denn die Gegenzeichnung wird nur erfordert für Ausübung der Befugnisse des Präsidiums, hierunter fällt aber die Kommandogewalt nicht.

Träger der Ministerverantwortlichkeit ist **der Reichskanzler** als einziger Reichsminister. Nur für elsaß-lothringische Provinzialangelegenheiten wird er ersetzt durch den Statthalter (vgl. § 50). Der Reichskanzler kann aber vertreten werden nach Maßgabe des Stellvertretungsgesetzes vom 17. März 1878. Auf Antrag des Reichskanzlers kann ein allgemeiner Stellvertreter, ein Vizekanzler, bestellt werden. Gleicherweise können aber auch für die Amtszweige, die in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches sich befinden, die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung im ganzen Umfange oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises beauftragt werden. Dies geschieht jetzt regelmäßig schon bei Ernennung der Staatssekretäre. Der Vertreter überkommt damit die Befugnis zur ministeriellen Gegenzeichnung bei Behinderung des Reichskanzlers. Dieser kann aber auch während der Dauer der Stellvertretung jede Amtshandlung selbst vornehmen.

Ein besonderes **Ministerverantwortlichkeitsgesetz** ist für das Reich **nicht** einmal **in Aussicht** genommen. Trotzdem steht die Ministerverantwortlichkeit nicht bloß auf dem Papiere. Sie ist

eine rechtliche in den Formen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit und der zivilrechtlichen Haftung. Eine politische dem Reichstage gegenüber ist sie nicht in den Formen des parlamentarischen Ministerwechsels, wohl aber insofern, als die oberste Reichsverwaltung auf fortgesetzte Verständigung mit dem Reichstage angewiesen ist.

An **Ehrenrechten** führt der Kaiser zunächst den kaiserlichen **Titel.** Der in der Reichsverfassung von 1849 in Aussicht genommene eines Kaisers der Deutschen war unmöglich, weil er von der Voraussetzung der Volkssouveränetät ausging. Aber auch Kaiser von Deutschland war ausgeschlossen, nicht nur weil der Bundesstaat gar nicht Deutschland, sondern Deutsches Reich heißt, sondern auch, weil Kaiser von Deutschland den Anspruch auf eine landesherrliche Stellung bedeutet hätte. So gelangte man trotz heftigen Widerstrebens König Wilhelms I. zu der neutralen Bezeichnung des deutschen Kaisers. Er erstreckt sich auch auf die Kaiserin. Dem Kronprinzen und der Kronprinzessin sind entsprechende Prädikate beigelegt, nicht dagegen den übrigen preußischen Prinzen, obgleich sie mit dem Thronfolgerechte in Preußen auch das im Reiche haben. Der Kaiser führt ferner das kaiserliche **Wappen**, namentlich im **Siegel** und die kaiserliche **Standarte.**

Irgend welche **vermögensrechtlichen Ansprüche** gegenüber dem Reiche hat der Kaiser nicht. Während die Reichsverfassung von 1849 dem Kaiser der Deutschen großmütig eine Zivilliste zubilligte, hat es Preußen stets als Ehrenpflicht betrachtet, sein Königtum so auszustatten, daß es auch den repräsentativen Aufgaben des Kaisertums gerecht werden konnte. Die letzte Erhöhung der preußischen Krondotation im Jahre 1889 ist gerade damit gerechtfertigt worden.

Die Reichsverfassung enthält kein Wort über **Thronfolge und Regentschaft** im Reiche. Das ist kein Zufall, sondern wohl berechnete Absicht. Das Kaisertum ist zugeschnitten auf den starken Rückhalt des preußischen Königtums, das es in jeder Hinsicht stützt und ergänzt. Das Kaisertum würde in sich zusammenbrechen, wenn ihm die Grundlage der preußischen Hausmacht fehlte. Deshalb müssen beide untrennbar mit einander verbunden bleiben.

Alle Bestimmungen über Thronfolge und Regentschaft sind enthalten in dem ersten Satze des Art. 11 RV.: „Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt.“

Das gilt zunächst von der **Thronfolge**. Wer immer nach Maßgabe des preußischen Rechts zur Thronfolge in Preußen berufen ist, erhält in ihr auch die mit der preußischen Königswürde untrennbar verbundene deutsche Kaiserwürde. Eine Änderung des preußischen Thronfolgerechts übt, ohne daß die Organe des Reiches dabei irgendwie mitzuwirken berufen wären, seine Rückwirkung auch auf das Reich. Dieses nimmt seinen Kaiser aus den Händen des preußischen Staates in dem jeweiligen preußischen Könige entgegen.

Es gilt aber auch für die **Regentschaft**. Nach der norddeutschen Bundesverfassung, die das Präsidium der Krone Preußen zusprach, war dies ohne weiteres klar. Wenn die Reichsverfassung statt dessen den König von Preußen setzte, so war keine sachliche Änderung beabsichtigt, sondern es sollte nur der Relativsatz angeschlossen werden können. König von Preußen bedeutet den Vertreter preußischer Königsmacht, also auch den Regenten. Wer nach Maßgabe des preußischen Rechts zum Regenten in Preußen berufen ist, hat damit gleichzeitig die Regentschaft im Reiche. Indem Herrenhaus und Abgeordnetenhaus in gemeinsamer Sitzung über die Notwendigkeit der Regentschaft in Preußen beschließen und mangels eines regierungsfähigen Agnaten den Regenten wählen, tun sie das auch für das Reich, ohne daß Bundesrat und Reichstag irgendwie mitzuwirken berufen wären. Ebenso ist die provisorische Regentschaft des preußischen Staatsministeriums gleicherweise auch eine solche für das Reich.

Auch eine **Regierungsstellvertretung** ist bisher gleichmäßig für Preußen und das Reich begründet worden.

Das Kaisertum als das zuletzt begründete verfassungsmäßige Organ hat sich nur allmählich Geltung verschaffen können. Mit sehr schwachen Befugnissen ausgestattet und auf den Rückhalt des preußischen Königtums angewiesen, war es anfangs kaum mehr als eine Erweiterung des letzteren. Es war aber **in dem Kaiser-**

tume gleichzeitig **das entwicklungsfähigste Organ** des Reiches enthalten. In der Vertretung des Reiches nach außen, dem Kommando über Heer und Flotte, der Stellung als verfassungsmäßiges Haupt der Reichsverwaltung und der Vertretung der Reichsgewalt gegenüber den reichsunmittelbaren Gebieten lagen die Keime für eine umfassende monarchische Stellung. Ohne jede Änderung des geschriebenen Textes der Reichsverfassung gewann daher das Kaisertum durch das Reichsherkommen eine immer größere Bedeutung. Es ist heute schon ein ganz anderes, als es 1871 war. Und von der wahren Bedeutung des Kaisertums wird man schwerlich ein zutreffendes Bild gewinnen, wenn man nur das in der Reichsverfassung niedergelegte geschriebene Recht liest. Die weitere Ausführung wird später zu erfolgen haben (vgl. §§ 42, 43, 45 ff.).

§ 41. Der Reichstag.

In jedem Bundesstaate werden **die beiden Elemente** der **einzelstaatlichen Individualität** und der **nationalen Einheit** ihre Ausprägung suchen in eigenen verfassungsmäßigen Organen, so im Senate und Repräsentantenhause der amerikanischen Union, Ständerate und Nationalrate der Schweiz. Im deutschen Reiche ist der Bundesrat die organische Verkörperung des einzelstaatlichen Elementes. In Präsidium oder Kaisertum war ursprünglich das Sonderrecht des größten Einzelstaates, Preußens, enthalten, erst im weiteren Verlaufe der Entwicklung hat sich das Kaisertum zu einem Elemente nationaler Einheit gestaltet. Dagegen war **im Reichstage** von Anfang an **der Gedanke nationaler Einheit** lebendig.

Der Reichstag ist **Vertretung des einheitlichen deutschen Volkes.** Daß dieses verschiedenen Einzelstaaten angehört, kommt nur in einem untergeordneten Punkte zur Geltung insofern, als die Wahlkreise nicht die Grenzen eines Einzelstaates überschreiten dürfen.

Der Reichstag ist Volksvertretung in demselben Sinne wie die eines Einzelstaates. Es handelt sich nicht um eine Vertretung kraft Auftrages oder Vollmacht der Wähler, sondern um eine

gesetzliche Vertretung. Jeder Gedanke an eine mandatsmäßige Vertretung wird ausgeschlossen durch den Satz des Art. 29: „Die Mitglieder des Reichstags sind Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden."

Für den Reichstag besteht das **Einkammersystem**, er umfaßt nur eine Wahlkammer. Wohl hatte man bei Beratung der norddeutschen Bundesverfassung von verschiedenen Seiten, so von Oldenburg und Sachsen-Koburg-Gotha die Bildung eines aristokratischen Oberhauses vorgeschlagen. Das fand jedoch bei Bismarck entschieden Abweisung. Der gesetzgeberische Apparat wäre auch dadurch zu schwerfällig geworden. Denn der Bundesrat ist zwar kein Oberhaus, doch er ersetzt augenscheinlich ein solches bei der Gesetzgebung.

Dagegen ist der Reichstag wie eine einzelstaatliche Volksvertretung unverantwortliches und unselbständiges Staatsorgan. Er ist **unverantwortlich** in rechtlicher Beziehung, wenn er auch eine Verantwortung politisch und vor dem Richterstuhle der Geschichte trägt. Er ist **unselbständig**, insofern er niemals den Staatswillen des Reiches in sich zur Entstehung bringt, sondern nur durch Zustimmung oder Genehmigung zu Anordnungen mitwirkt, die von einem anderen Organe ausgehen.

Die Wahl der Reichstagsmitglieder beruht teils auf der RV. Art. 20 unmittelbar, teils auf dem ergänzenden Wahlgesetze vom 31. Mai 1869.

Die Wahl erfolgt nach den einzelnen Wahlkreisen, so daß auf jeden ein Abgeordneter entfällt. Die **Wahlkreise** sind gesetzlich festgelegt und dürfen nie die Grenzen eines Staates überschreiten. Nach der ursprünglichen Verteilung sollte jeder Wahlkreis ungefähr 100000 Seelen umfassen. Der damaligen Bevölkerungszahl entsprechend ergaben sich 397 Wahlkreise und Abgeordnete, wie das noch heute der Fall ist. Die inzwischen eingetretene Vermehrung der Bevölkerung und ihre Verschiebung vom flachen Lande und den kleinen Städten in die Großstädte ist unberücksichtigt geblieben, da eine neue Einteilung der Wahlkreise wesentlich nur den radikalen Parteien zustatten kommen würde.

Die **Wahlen** sind **allgemein**, es wird niemand durch einen

Zensus ausgeschlossen und durch ein Klassensystem mit einem verschiedenen Wahlrechte von anderen ausgestattet. Eine gewisse innere Rechtfertigung findet das in der gleichen Verpflichtung gegen das Reich in Heeresdienst und indirekten Steuern. Wähler ist jeder Reichsangehörige nach zurückgelegtem 25. Lebensjahre in dem Bundesstaate seines Wohnsitzes. Hierbei finden nur die notwendigsten Disqualifikationen statt für Bevormundete, im Konkurse Befindliche, Armenunterstützung Beziehende oder im letzten Jahr bezogen Habende, mit Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte Bestrafte. Aktive Militärpersonen haben zwar das Wahlrecht, dürfen es aber nicht ausüben, solange sie sich bei der Fahne befinden.

Die **Wahlen** sind ferner **direkt.** Die Wähler wählen nicht erst Wahlmänner, sondern den Abgeordneten unmittelbar.

Die **Wahlen** sind endlich **geheim.** Sie erfolgen durch Abgabe von Stimmzetteln, die neuerdings der Wähler in einem Geheimraume in einen Umschlag zu tun Gelegenheit erhält.

Wählbar ist jeder, der das aktive Wahlrecht hat, also auch Militärpersonen, mindestens einjährige Reichsangehörigkeit vorausgesetzt.

Die Wahl erfolgt **mit absoluter Mehrheit** der Abstimmenden. Wird eine solche im ersten Wahlgange nicht erreicht, so muß eine Stichwahl stattfinden.

Die **Legislaturperiode** betrug ursprünglich drei Jahre (RV. Art. 24). Seit dem Reichsgesetze vom 19. März 1888 ist sie auf fünf Jahre verlängert. Vor Ablauf dieser Zeit haben Wahlen stattzufinden bei einer Auflösung des Reichstags, sowie im Falle der Ersatzwahl bei Tod, Mandatsniederlegung, Annahme eines Amtes oder eines höheren Amtes (RV. Art. 21).

Der Reichstag kann sich nur versammeln auf **Berufung** des Kaisers, die sich gleichzeitig auf den Bundesrat erstrecken und alljährlich erfolgen muß (RV. Art. 12, 13). An die Berufung schließt sich die feierliche **Eröffnung** an mittels Verlesung einer Thronrede durch den Kaiser oder dessen Beauftragten.

Der Kaiser allein hat auch das Recht, die Sitzungen des Reichstags durch **Vertagung** zu unterbrechen. Die Vertagung darf jedoch ohne Zustimmung des Reichstags die Frist von

30 Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden (RV. Art. 26). Eine solche längere Vertagung findet sehr häufig im Sommer bis zum Herbste statt, um wichtige parlamentarische Vorlagen, deren Beratung begonnen hat, in dem verlassenen Stadium weiter erledigen zu können.

Der Kaiser hat endlich auch den Reichstag zu **schließen** und damit die parlamentarische Tätigkeit zu beendigen. Eine besondere Art der Schließung ist die Auflösung. Hierzu bedarf es eines Beschlusses des Bundesrates unter Zustimmung des Kaisers (RV. Art. 24). Es müssen in diesem Falle innerhalb 60 Tagen die Wähler und innerhalb 90 Tagen nach der Auflösung der Reichstag versammelt werden (RV. Art. 25).

Innerhalb dieses Rahmens hat sich der Reichstag seine **Geschäftsordnung** selbst zu geben (RV. Art. 27). Diese, ursprünglich vom preußischen Abgeordnetenhause übernommen und daher mit ihr verwandt, ist vom 10. Februar 1876.

Das erste nach dem Zusammentritte ist die **Konstituierung** des Hauses. Es tritt unter Vorsitz seines bisherigen Präsidenten und nach einer Neuwahl seines ältesten Mitgliedes zusammen, um zunächst Präsidenten, Vizepräsidenten und die übrigen Mitglieder des Bureaus zu wählen.

Daran schließt sich die **Legitimationsprüfung**. Der Reichstag prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber (RV. Art. 27). Das geschieht erst in der Wahlprüfungskommission, endgültig durch das Haus selbst.

Die parlamentarische Tätigkeit entwickelt sich in den Abteilungen und Kommissionen und im Plenum. Die **Abteilungen** dienen wesentlich nur zur Wahl der **Kommissionen**. Diese, entweder nach der Geschäftsordnung ein für allemal oder für bestimmte Aufgaben bestellt, haben die Vorlagen vorzubereiten. Regelmäßig finden im **Plenum** drei Lesungen statt. Die erste erstreckt sich über die allgemeinen Gesichtspunkte und endet mit einer Beschlußfassung über die weitere geschäftliche Behandlung (Verweisung an eine Kommission oder sofort im Plenum). Die zweite und dritte Lesung geht auf die Einzelheiten ein und endet mit einer sachlichen Beschlußfassung. Zur Beschlußfähigkeit des

Reichstags ist die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl von Mitgliedern erforderlich. Im übrigen beschließt der Reichstag mit absoluter Mehrheit (RV. Art. 28).

Die Reichstagsverhandlungen sind **öffentlich**, und wahrheitsgetreue Berichte von Verantwortlichkeit frei (RV. Art. 22). Das erstreckt sich aber nur auf das Plenum. Die Verhandlungen der Kommissionen sind nicht öffentlich, wohl aber für alle Reichstagsmitglieder zugänglich.

Die Handhabung der **Ordnung** ist Sache des Präsidenten nach Maßgabe der Geschäftsordnung. Er hat dabei im wesentlichen nur die schwachen Disziplinarmittel des Rufes zur Ordnung und des Rufes zur Sache mit der Wirkung, daß nach zweimaliger Verhängung der Maßregel gegen dasselbe Mitglied und in derselben Sitzung das Haus befragt werden kann, ob es den Betreffenden noch länger anhören will.

Die notwendige **Vertretung der Regierung** wird nur durch den Bundesrat hergestellt. Jedes Mitglied des Bundesrates hat das Recht, im Reichstage zu erscheinen und muß daselbst auf Verlangen jederzeit gehört werden, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn sie von der Mehrheit des Bundesrates nicht angenommen sind. Auch die Organe der Reichsregierung, Reichskanzler und Staatssekretäre, erhalten nur durch die preußische Mitgliedschaft des Bundesrates Zutritt zum Reichstage.

Als Rechte des Reichstags kommen in Betracht Rechte der einzelnen Mitglieder und der Gesamtheit.

Rechte der einzelnen Mitglieder:

a) **Äußerungsfreiheit.** Für die in Ausübung des Berufes getanen Äußerungen, also im Plenum wie in den Abteilungen und Kommissionen, ist jede Verantwortung außerhalb der Versammlung, gerichtlich oder disziplinar, ausgeschlossen (RV. Art. 30, StrGB. § 11).

b) **Freiheit von Strafverfolgung und Verhaftung** (Untersuchungshaft und Zivilhaft). Während der Dauer der Sitzungsperiode darf sie nur erfolgen mit Genehmigung des Reichstags oder bei Ergreifung auf frischer Tat oder im Laufe des folgenden Tages. Ein schon schwebendes Verfahren wird auf Verlangen

des Reichstags für die Dauer der Sitzungsperiode unterbrochen (RV. Art. 31).

c) **Diätenanspruch.** Art. 31 RV. enthielt ein Diätenverbot, worin nach Bismarcks Auffassung ein Gegengewicht gegen das allgemeine Wahlrecht liegen sollte, wurde aber als Lex imperfecta durch Parteidiäten verletzt. Das Diätengesetz vom 21. Mai 1906 billigt jetzt den Abgeordneten von Reichs wegen Entschädigung zu. Diese besteht in freier Eisenbahnfahrt und jährlich 3000 Mark in verschiedenen Raten. Für jeden Tag Fehlen in einer Plenarsitzung, was durch Nichteintragung in eine Anwesenheitsliste oder Fehlen bei einer namentlichen Abstimmung festgestellt wird, kommen jedoch 20 Mark in Abzug. Auch darf jemand als Mitglied einer anderen politischen Körperschaft nur Diäten beziehen, soweit er sie im Reichstage nicht erhält. Vertagung nach Art. 12 RV. gilt als Nichtversammlung.

Rechte der Gesamtheit:

Der Reichstag als unselbständiges Staatsorgan wirkt in den Formen der **Zustimmung** und **Genehmigung.** Die Zustimmung, Einwilligung zu einem Staatsakte, der erst erlassen werden soll, ist die Regel, namentlich bei der Gesetzgebung. Genehmigung, Einwilligung zu einem Staatsakte, der bereits erlassen ist, bildet die Ausnahme.

Die Formalrechte der **Adresse,** der **Interpellation** und der **Enquete** sind dem Reichstage im Gegensatze zu den einzelstaatlichen Volksvertretungen nicht ausdrücklich verfassungsmäßig beigelegt. Doch hat sie auch der Reichstag unbeanstandet für sich in Anspruch genommen. Er konnte das um so eher, als es sich um keine wirklichen Rechte, sondern um Betätigungen wesentlich politischer Bedeutung handelte. Wesen und Tragweite sind dieselben wie im Einzelstaate (vgl. § 21).

Kapitel III. Die Funktionen des Reiches.

§ 42. Die Reichsgesetzgebung.

Im Gegensatze zum Landesstaatsrechte ist bei den Funktionen des Reiches das **Gesetz an die Spitze** zu stellen. Denn der Bundesstaat ist entstanden mit seiner Verfassung, also einem Gesetze. Und alle Betätigung der Reichsgewalt, auch in Regierung und Rechtsprechung, muß daher auf das Gesetz zurückgehen. Die Gesetzgebung ist daher Grundlage und Ausgangspunkt der Funktionen des Reiches überhaupt.

Die Reichsverfassung faßt das **Wesen des Gesetzes rein formell** auf. Sie besagt in Art. 5, wie die Reichsgesetzgebung ausgeübt wird, während der Inhalt der Gesetzgebung anderweit festzustellen ist.

Inhaber des Gesetzgebungsrechts ist natürlich wie aller Rechte der Reichsgewalt **das Reich** selbst. Doch das Reich als Gesamtpersönlichkeit kann nur handeln **durch seine** verfassungsmäßigen **Organe**, Bundesrat, Kaiser und Reichstag. Dabei gibt das geschriebene Verfassungsrecht keine klare und erschöpfende Darstellung des Vorganges der Gesetzgebung. Das Gewohnheitsrecht spielt hier eine sehr große Rolle. Das hängt damit zusammen, daß nach der ursprünglichen Anlage der Bundesverfassung nur zwei verfassungsmäßige Organe, Bundesrat und Reichstag, vorhanden waren, das Kaisertum erst nachträglich dazwischen geschoben wurde und sich Geltung verschaffte.

Für ein Gesetz muß zunächst ein **Entwurf** vorhanden sein. Wer diesen verfaßt, ist rechtlich gleichgültig. Die Regel wird es sein, daß Gesetzentwürfe in den Behörden ausgearbeitet werden, denen die Erfahrungen der Verwaltung zur Verfügung stehen, für das Reich also in den obersten Reichsämtern.

Der staatsrechtlich in Betracht kommende Gang der Gesetzgebung beginnt erst mit der Einbringung des Entwurfes in den gesetzgebenden Körperschaften, mit der **Initiative**. Wer hat nun die Initiative? Die Reichsverfassung weiß nur von den ursprünglich einzigen bundesstaatlichen Organen, Bundesrat und Reichstag.

Die Initiative hat der Bundesrat und in ihm jedes Bundesglied (RV. Art. 7 Abs. 2) und der Reichstag, und in ihm jeder Abgeordnete mit der geschäftsordnungsmäßigen Unterstützung (RV. Art. 23). Daß der Bundesrat das Recht der Initiative unbeschränkt, der Reichstag nur innerhalb der Kompetenz des Reiches hat, macht keinen Unterschied, da auch eine Erweiterung der Zuständigkeit zur Kompetenz des Reiches gehört. Daneben hat sich aber gewohnheitsrechtlich eine Initiative des Kaisers durch seine Regierung entwickelt, welche statistisch die Fälle der Initiative des Bundesrates und des Reichstags bei weitem überragt. Das hängt damit zusammen, daß die meisten Gesetzentwürfe in den obersten Reichsämtern ausgearbeitet und dann natürlich im Namen ihres verfassungsmäßigen Hauptes, des Kaisers, eingebracht werden. Die Fälle würden noch zahlreicher sein, wenn es ein Reichskriegsamt gäbe, während jetzt die Militärgesetze, im preußischen Kriegsministerium ausgearbeitet, als preußische Anträge im Bundesrate erscheinen.

Abgesehen von den seltenen Fällen, in denen eine Vorlage aus einem Initiativantrage des Reichstags hervorgeht, muß immer der **Bundesrat zuerst** mit dem Entwurfe befaßt werden. Es ergibt sich das aus Art. 7 Nr. 1 RV., wonach der Bundesrat beschließt über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen.

Nunmehr haben die beiden **gesetzgebenden Körperschaften** nacheinander in den geschäftsordnungsmäßigen Formen über die Vorlage zu beraten und zu **beschließen.** Dabei werden die Vorlagen nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrates im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht (RV. Art. 16). Im Reichstage genügt stets die absolute Mehrheit bei Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl von Mitgliedern (RV. Art. 28). Dagegen ist im Bundesrate vielfach eine qualifizierte Mehrheit erforderlich, nämlich bei a) Verfassungsänderungen, gegen die nicht 14 Stimmen sein dürfen (RV. Art. 78), b) Änderung der Rechte einzelner Bundesstaaten im Verhältnisse zur Gesamtheit, insbesondere Reservatrechte, die nur mit der Zustimmung des berechtigten Bundesstaates erfolgen darf (RV. Art. 78), c) Gesetzentwürfen über Militärwesen, Kriegsmarine, Zölle und indirekte

Verbrauchsabgaben von Salz, Tabak, Branntwein, Bier und Rübenzucker, die nicht gegen den Willen Preußens angenommen werden dürfen (RV. Art. 5 Abs. 2). Bei Angelegenheiten, die nicht dem ganzen Reiche gemeinsam sind, stimmen nur die Bundesglieder im Bundesrate, denen die Angelegenheit gemeinsam ist (RV. Art. 7 Abs. 4).

Die Reichsverfassung besagt nun allerdings (Art. 5) von Bundesrat und Reichstag: „Die **Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen** ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend. Die Unrichtigkeit dieses Satzes ergibt sich aber schon aus dem Texte der Reichsverfassung selbst. Denn wenn eine vom Bundesrate angenommene Vorlage unverändert die Zustimmung des Reichstags gefunden haben sollte, so müßte doch der Bundesrat noch einmal beschließen und könnte, z. B. unter veränderten politischen Verhältnissen die Vorlage ablehnen. Denn nach Art. 7 Nr. 1 RV. hat der Bundesrat zu beschließen über die vom Reichstage gefaßten Beschlüsse. Das erinnert offenbar an die gleichartige Stellung des deutschen Landesherren (vgl. § 25), die die Folge davon ist, daß der Landesherr das Sanktionsrecht hat. Die herrschende Ansicht zieht denn auch die entsprechende Folgerung und schreibt dem Bundesrate mit seinem zweiten Beschlusse das Sanktionsrecht zu. Zwingend ist freilich diese Folgerung nicht, da z. B. auch das preußische Herrenhaus über einen Finanzgesetzentwurf, zu dem es die Initiative ergriffen, nach dem Abgeordnetenhause noch einmal beschließen mußte.

Der **Kaiser** hat das Recht der **Ausfertigung** (RV. Art. 17). Diese besteht in der unterschriftlichen Vollziehung der von Bundesrat und Reichstag angenommenen Vorlage unter ministerieller Gegenzeichnung. Es wird dabei anerkannt, daß der Kaiser das Recht und die Pflicht hat, die Ausfertigung zu verweigern, wenn das Gesetz nicht verfassungsmäßig zustande gekommen ist. Im übrigen soll der Kaiser verpflichtet sein, auszufertigen, da mit dem letzten Beschlusse des Bundesrates das Gesetz bereits sanktioniert sei. Freilich gibt es kein Mittel, den Kaiser zur Erfüllung dieser vermeintlichen Pflicht zu zwingen. Ein sog. Vetorecht gegenüber den von Bundesrat und Reichstag verfassungsmäßig angenom-

menen Vorlagen wird dem Kaiser ausdrücklich abgesprochen, wie denn neben einem allgemeinen Vetorechte des Kaisers ein solches des Königs von Preußen im Bundesrate für einzelne Fälle überflüssig sein würde.

Wäre diese herrschende Ansicht richtig, so müßte sie auch in der **Verkündigungsformel** ihren Ausdruck finden. Diese hätte zu lauten: „Wir ꝛc. verkünden im Namen des Reiches, daß der Bundesrat mit Zustimmung des Reichstags verordnet, was folgt.“ Von Anfang an lautet sie aber anders, nämlich dahin: „Wir ꝛc. verordnen im Namen des Reichs nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags, was folgt.“ In dieser, von den gesetzgebenden Faktoren nie angefochtenen Formel prägt sich aus, wie der Gesetzgeber selbst sich den Gang der Gesetzgebung denkt. Der **Kaiser** ist im Namen des Reiches **Inhaber des Gesetzgebungsrechts** und, indem er verordnet, **erteilt** er die **Sanktion.** Bundesrat und Reichstag verhalten sich wie erste und zweite Kammer einer Volksvertretung als unselbständig zustimmende Faktoren. In der Konsequenz dieser Auffassung liegt, daß der Kaiser ein Vetorecht allgemein haben muß, wenn er es auch bisher nicht geltend gemacht hat. Das daneben für einzelne Fälle bestehende Veto des Königs von Preußen entstammt einer früheren Phase der Verfassungsbildung, in der es überhaupt noch kein Kaisertum gab (Fall eines antezipierten Veto durch Bismarck 1882 bei der Vorlage über die Quittungssteuer).

Gleichzeitig mit der Ausfertigung ordnet der Kaiser die Verkündigung des Reichsgesetzes an, wodurch dessen **Verbindlichkeit** begründet wird.

Die **Verkündigung** erfolgt in einem Gesetzblatte. Dieses hieß anfangs Gesetzblatt für den norddeutschen Bund (BGBl.), nahm nach dem Beitritte der süddeutschen Staaten für kurze Zeit die Bezeichnung Gesetzblatt für den deutschen Bund und nach dessen Namensveränderung Gesetzblatt für das deutsche Reich (RGBl.) an. Die Verbindlichkeit beginnt, wenn das Gesetz nicht etwas anderes bestimmt, 14 Tage nach Ausgabe des betreffenden Stückes des Reichsgesetzblattes in Berlin (RV. Art. 2).

Die Verkündigung begründet die formelle Verbindlichkeit den

Reichsangehörigen gegenüber. Die Frage, ob auch ein rechtsungültiges Gesetz verbindlich werden kann, oder die des sog. **richterlichen Prüfungsrechts** wird in der Reichsverfassung nicht ausdrücklich erörtert. Aus dem Umstande, daß der Kaiser vor der Ausfertigung zu prüfen hat, folgt nicht, daß eine Prüfung anderer ausgeschlossen wäre. Dagegen führt die Reichsverfassung (Art. 2) ausdrücklich die verbindliche Kraft auf die Verkündigung zurück. Damit verbietet sich von selbst die Prüfung der Rechtsgültigkeit des gehörig verkündeten Gesetzes.

Die Verkündigung hat aber auch die materielle Wirkung, daß Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen (RV. Art. 2). Im Gegensatze zu dem Grundsatze des alten Reiches: Stadtrecht bricht Landrecht, Landrecht bricht gemeines Recht, wodurch die Auflösung des gemeinen Rechts befördert wurde, hat das neue Reich den Grundsatz: **Reichsrecht bricht Landesrecht.** Das gilt freilich nur, soweit das Reichsrecht sich nicht selbst ausnahmsweise bloß subsidiäre Geltung beigelegt (Konfliktserhebung und Kompetenzkonflikt).

Die **Gegenstände der Gesetzgebung** sind in der Reichsverfassung nicht grundsätzlich bestimmt. Wenn Art. 4 die der Reichsgesetzgebung unterliegenden Angelegenheiten aufzählt, so soll damit nicht die Grenze zwischen Gesetzgebung und Regierung des Reiches, sondern für die Zuständigkeit des Reiches gegenüber dem Einzelstaate gezogen werden.

Gegenstand der Gesetzgebung ist der **Erlaß aller Rechtsnormen** von Reichs wegen. Indem die Reichsverfassung die Zuständigkeit des Reiches umgrenzt, nimmt sie für das Reich das Recht der Gesetzgebung in Anspruch. Wie alle verfassungsmäßige Betätigung des Reiches auf das Gesetz zurückgeht, können auch Rechtsnormen des Reiches nur durch Gesetz oder auf Grund gesetzlicher Ermächtigung ergehen.

Daneben sind aber außer der Rechtssatzung **noch andere Gegenstände** der Gesetzgebung überwiesen, wie Veränderungen des Bundesgebietes (RV. Art. 1), Feststellung der Friedenspräsenzstärke (Art. 60), der Reichshaushaltsetat (Art. 69) usw.

Die **Aufhebung eines Reichsgesetzes** erfolgt nach der for-

mellen Gesetzeskraft, abgesehen vom Gewohnheitsrechte, nur durch neues Reichsgesetz. Die teilweise Aufhebung durch Dispensation, Begnadigung, Privilegium und Suspension hat denselben Charakter wie im Landesstaatsrechte.

Ein **Notverordnungsrecht**, d. h. die Möglichkeit, die formelle Gesetzeskraft im Wege der Verordnung zu durchbrechen, besteht für das Reich nicht. Da dadurch natürlich Notlagen, die ein sofortiges Eingreifen der Regierung notwendig machen, nicht ausgeschlossen sind, bleibt für solche Fälle nur das Indemnitätsverfahren. Die Anordnung wird unter formellem Rechtsbruche gegen das Gesetz vorläufig getroffen in der Erwartung, daß die gesetzgebenden Körperschaften die Notlage anerkennen und durch nachträgliche Genehmigung den Rechtsbruch heilen werden. Das gilt namentlich bei der Notwendigkeit außeretatsmäßiger Ausgaben (Chinesische Expedition 1900).

§ 43. Die Reichsregierung.

Die Regierung des Reiches unterscheidet sich von der eines deutschen Einzelstaates in doppelter Beziehung, nach Inhalt und Form.

Inhaltlich fällt nach Landesstaatsrecht unter die Regierung alles, was nicht von der Gesetzgebung oder der Rechtsprechung in Anspruch genommen wird. Insbesondere gibt es eine freie Regierung, für die das Gesetz nicht Grundlage, sondern nur Schranke des Handelns ist. Im Bundesstaate, der mit seiner Verfassung entstanden, und in dem daher auch jede Betätigung seiner Organe in letzter Linie auf die Verfassung zurückzuführen ist, kann es keine freie Regierung, sondern nur eine gesetzlich gebundene geben. Alle Regierung ist **Vollziehung**.

Der Form nach ist nach Landesstaatsrecht Regierung alle Betätigung des Monarchen, bei der er an besondere Förmlichkeiten nicht gebunden ist, sondern nur an die allgemeine Form der ministeriellen Gegenzeichnung. Im Reiche gibt es **zwei Träger** der Regierung, den **Bundesrat**, den älteren und ursprünglich einzigen, und das **Kaisertum**, erst später entstanden und sich allmählich Geltung verschaffend.

Zwischen den beiden Trägern der Regierungsgewalt, Bundesrat und Kaiser, sind nun aber die einzelnen **Regierungsbefugnisse** keineswegs **verteilt** nach den Grundsätzen logischer Klarheit und harmonischer Schönheit. Man wird vielleicht im allgemeinen sagen können: Der Bundesrat ist Träger der Regierung, wo es auf den organischen Zusammenhang der Regierung mit der Gesetzgebung ankommt. Der Kaiser dagegen ist Träger der Regierungsgewalt, wo es sich darum handelt, die Staatspersönlichkeit des Reiches machtvoll zusammenzufassen in einer einzigen physischen Person. Aber selbst wenn man diese beiden leitenden Sätze aufstellt, wird man fortgesetzt finden, wie der eine Träger der Regierungsgewalt in die Sphäre des andern übergreift.

I. Der **Bundesrat** ist Träger der Regierungsgewalt, wo es auf den organischen Zusammenhang der Regierung mit der Gesetzgebung ankommt.

1. **Formell** vertritt der Bundesrat durch seine Mitglieder oder durch besondere Kommissare die Stellung der **Regierung dem Reichstage gegenüber** (RV. Art. 9, 16). Aber diese Stellung wird durchbrochen durch die kaiserliche Regierung. Reichskanzler und Staatssekretäre müssen in den gesetzgebenden Körperschaften Zutritt haben. Sie erlangen diese nur, indem der König von Preußen sie zu preußischen Bevollmächtigten zum Bundesrate ernennt. Tatsächlich politisch ist es daher im wesentlichen die kaiserliche Regierung, die dem Reichstage gegenübertritt, nach den Grundsätzen des Ministerialsystems.

2. **Materiell.**

a) Der Bundesrat erläßt die **Ausführungsverordnungen**, er beschließt über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist (RV. Art. 7 Nr. 2). Letzterer Vorbehalt gibt die Möglichkeit, die bundesrätlichen Befugnisse durch kaiserliche zu durchbrechen.

Der Kaiser erläßt die Ausführungsvorschriften

α) auf dem Gebiete der Post und Telegraphie verfassungsmäßig nach Art. 50 Abs. 2 RV.;

β) auf dem Gebiete des Kriegswesens und der Kriegsmarine

regelmäßig nach sondergesetzlicher Bestimmung, nur für das bayrische Heer der König von Bayern.

b) Der Bundesrat **beschließt über Mängel**, die bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der zur Ausführung getroffenen Vorschriften und Einrichtungen hervortreten (RV. Art. 7 Nr. 3). Damit bildet der Bundesrat den verfassungsmäßigen Abschluß der Verwaltungsorganisation nach oben und die Kontrolle der einzelstaatlichen Verwaltung, soweit diese Reichsgesetze durchzuführen hat und deshalb nach Art. 4 RV. der Beaufsichtigung des Reiches unterliegt. Soweit nicht private Beschwerden den Bundesrat auf Mängel aufmerksam machen, ist es der Kaiser, dem nach Art. 17 die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze obliegt.

Eine besondere Anwendung dieser allgemeinen Grundsätze für das Gebiet der Zölle und indirekten Verbrauchsabgaben gibt die RV. Art. 36 Abs. 2. Dagegen überwacht der Kaiser die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens seitens der einzelstaatlichen Behörden durch Reichsbeamte. Die von diesen gemachten Anzeigen über Mängel werden dem Bundesrate zur Beschlußfassung vorgelegt.

c) Der Bundesrat beschließt über die **Bundesexekution**, um Bundesglieder zur Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Bundespflichten zu nötigen (RV. Art. 19). Die nach der norddeutschen Bundesverfassung bei militärischen Leistungen und Gefahr im Verzuge zulässige Anordnung der Bundesexekution durch den Bundesfeldherren ist fortgefallen. Dagegen liegt die Vollstreckung der Exekution stets dem Kaiser ob. Während die norddeutsche Bundesverfassung die Ausdehnung der Exekution bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt zuließ, hat die Reichsverfassung auch diesen Satz fortgelassen, aber doch andererseits auch die Wirkungen der Exekution nicht beschränkt. Tatsächlich ist es zu einer Bundesexekution noch nie gekommen, die bloße Möglichkeit genügt als Zwangsmittel.

II. Der **Kaiser** ist Träger der Regierungsgewalt, wo es sich darum handelt, die Staatspersönlichkeit des Reiches machtvoll zusammenzufassen in einer einzigen physischen Person.

1. Der Kaiser ist **völkerrechtlicher Vertreter des Reiches**,

wenn nicht rechtlich, so doch tatsächlich ebenso wie der König von Preußen des preußischen Staates. Er kann als Vertreter des Reiches Krieg erklären und Frieden schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten eingehen, Gesandte beglaubigen und empfangen (RV. Art. 11). Nicht völkerrechtlich, sondern nur staatsrechtlich nach innen ist der Kaiser in gewissen Fällen beschränkt, bei Erklärung von Angriffskriegen an die Zustimmung des Bundesrates, bei Abschluß von Verträgen, deren Gegenstände in das Gebiet der Gesetzgebung fallen, an die von Bundesrat und Reichstag gebunden (vgl. § 46).

2. Der Kaiser hat die **Kommandogewalt** über Heer und Flotte und zwar, da es sich nicht um Ausflüsse des verfassungsmäßigen Präsidiums handelt, ohne an die ministerielle Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder seines Vertreters gebunden zu sein. Die Einschränkung liegt hier nicht in Regierungsbefugnissen des Bundesrates, wohl aber für das Landheer in der Kontingentsherrlichkeit der Einzelstaaten (vgl. § 47).

3. Der Kaiser hat das aus dem alten Bunde von Österreich überkommene **formelle Präsidium**. Er hat den Bundesrat und den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen (RV. Art. 12). Diese Berufung muß alljährlich erfolgen, und es kann der Bundesrat zur Vorbereitung der Arbeiten ohne den Reichstag, letzterer aber nicht ohne den Bundesrat berufen werden (RV. Art. 13). Aber auch in dieses formelle Präsidium greift der Bundesrat ein. Die Berufung des Bundesrates muß erfolgen, sobald sie von einem Drittel der Stimmenzahl verlangt wird (RV. Art. 14). Und zur Auflösung des Reichstags bedarf es eines Beschlusses des Bundesrates (RV. Art. 24).

Ein weiterer Ausfluß dieses Präsidiums ist es, daß dem vom Kaiser ernannten Reichskanzler der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte zusteht (RV. Art. 15).

4. Der Kaiser ist das **verfassungsmäßige Haupt der Reichsverwaltung**. Es ergibt sich das aus Art. 18 RV., wonach er die Reichsbeamten ernennt, für das Reich vereidigen läßt und ihre Entlassung verfügt. Alle Behörden und Beamten des Reiches sind daher kaiserliche, weil das Reich ihnen nur in dem Kaiser

als verfassungsmäßigem Organe gegenübertritt. Die stete Ausdehnung der Reichsverwaltung ist daher wesentlich der kaiserlichen Machtstellung zustatten gekommen. Doch die kaiserliche Verwaltung ist nirgends der einzelstaatlichen übergeordnet. Soweit eine Kontrolle der letzteren bei Ausführung der Reichsgesetze stattfindet, bildet der Bundesrat den Abschluß der Verwaltungsorganisation nach oben. Und für gewisse Reichsbeamte hat der Bundesrat oder ein Bundesratsausschuß das Vorschlagsrecht, so der Bundesrat für die Mitglieder des Reichsgerichts und der Reichsanwaltschaft, des Bundesamtes für das Heimatwesen, des Reichsversicherungsamtes, ein Bundesratsausschuß für die Kontrollbeamten der indirekten Steuern (RV. Art. 36) und für die Reichskonsuln (RV. Art. 56).

5. Der Kaiser ist der **Vertreter der Reichsstaatsgewalt in den reichsunmittelbaren Gebieten.** Denn § 3 des Vereinigungsgesetzes vom 9. Juni 1871 hat ihm die Ausübung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen, § 1 des Schutzgebietsgesetzes vom $\frac{\text{17. April 1886}}{\text{25. Juli 1900}}$ die Ausübung der Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übertragen. In Elsaß-Lothringen erhält er dadurch eine gewissermaßen landesherrliche, in den Schutzgebieten eine annähernd absolute Gewalt.

Während die Regierungsbefugnisse des Bundesrates ein für allemal festliegen, sind die des Kaisers in stetig aufstrebender Entwicklung begriffen. Die Mannigfaltigkeit seiner Regierungsrechte kapselt die bundesrätlichen allmählich ein und macht ihn zu einem wirklichen **monarchischen Reichsoberhaupte.** Diese Entwicklung vollzieht sich durchaus rechtmäßig auf den verfassungsmäßigen Grundlagen der Reichsverfassung durch die Macht der Verhältnisse und das Reichsherkommen. Die kaiserliche Regierung, die es ursprünglich neben der des Bundesrates gar nicht geben sollte, hat letztere längst überholt und ist schon heute eine ganz andere als 1871.

§ 44 Die Reichsgerichtsbarkeit.

Das Reich hat eine Gerichtsbarkeit in doppelter Hinsicht als oberste Gerichtsbarkeit und als Staatsgerichtsbarkeit.

I. **Oberste Gerichtsbarkeit.**

Wo das Reich das Recht der Gesetzgebung hat, nimmt es nur selten deren Durchführung für sich in Anspruch, sondern überläßt sie der Verwaltung der Einzelstaaten. Unter allen Umständen beansprucht es aber da, wo es die Gesetzgebung hat, auch die **Beaufsichtignng** namentlich im Interesse der einheitlichen Durchführung. An sich hat die Aufsicht der Kaiser durch seine Behörden, die Beschlußfassung über Mängel der Bundesrat (vgl. § 43).

Wenn jedoch die Durchführung der Reichsgesetze seitens des Einzelstaates im Wege der Rechtsprechung erfolgt, würde eine solche Beschlußfassung des Bundesrates einen Eingriff in die Unabhängigkeit der Rechtspflege bedeuten. Das Reich kann hier sein Recht der Beaufsichtigung im Interesse der Rechtseinheit nur ausüben, indem es für sich die **oberste Gerichtsbarkeit** in Anspruch nimmt.

So wurde schon 1869 im norddeutschen Bunde mit Erklärung der Wechselordnung und des Handelsgesetzbuchs zu Bundesgesetzen das Bundesoberhandelsgericht zu Leipzig errichtet. Seit 1879 hat sich dieses erweitert zum **Reichsgerichte** für das gesamte Privat-, Straf- und Prozeßrecht. **Andere oberste Gerichtshöfe** des Reiches bilden das Bundesamt für das Heimatwesen in Armenstreitsachen, das Reichsversicherungsamt für Unfall-, Invaliden- und Altersversicherung usw. Auch die Streitfrage, ob Bayern ein Reservatrecht auf oberste Militärgerichtsbarkeit besaß, war von diesem Standpunkte zu beurteilen und zu verneinen. Sie ist jetzt erledigt in einem Vergleiche durch Begründung des Reichsmilitärgerichts mit einem besonderen bayrischen Senate.

In allen diesen Fällen wahrt die oberste Gerichtsbarkeit des Reiches dessen Recht zur Beaufsichtigung.

II. **Staatsgerichtsbarkeit.**

1. **Hochverrat und Landesverrat gegen Kaiser und Reich.** Die in Art. 75 RV. vorgesehene Rechtsprechung des Oberappellationsgerichts in Lübeck ist jetzt gegenstandslos. Nach § 136 Nr. 1 GVG. entscheidet das Reichsgericht in erster und letzter Instanz.

2. **Staatsgerichtsbarkeit des Bundesrates** nach Art. 76 RV. Zwei Fälle sind zu unterscheiden:

a) **Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten** (Abs. 1). Sind diese Streitigkeiten privatrechtliche, so werden sie von den zuständigen Gerichten im Wege des Zivilprozesses entschieden. Soweit das nicht zutrifft, werden die Streitigkeiten auf Anrufen eines Teiles vom Bundesrate erledigt. Diese Erledigung kann im Hinwirken auf einen Vergleich, Bestellung eines Gerichts oder eigener Entscheidung des Bundesrates bestehen. Praktischer Fall: Streit zwischen Schaumburg-Lippe und Lippe über des letzteren Recht, seine bestrittene Thronfolge im Wege der Landesgesetzgebung zu regeln, 1897.

b) **Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Bundesstaates** (Abs. 2). Solche umfassen nicht nur Rechtsstreitigkeiten zwischen Regierung und Volksvertretung, sondern jeden Rechtsstreit aus dem Verfassungsrechte, z. B. Thronansprüche verschiedener Prätendenten. Für die Entscheidung der Verfassungsstreitigkeit kann der Bundesstaat selbst eine Behörde bestimmen, so Hamburg mit Zustimmung des Reiches das Reichsgericht, Lübeck und Bremen das hanseatische Oberlandesgericht, Oldenburg den Staatsgerichtshof. Soweit eine solche Behörde nicht besteht, wie in Preußen und den meisten Bundesstaaten, soll der Bundesrat die Verfassungsstreitigkeit auf Anrufen eines Teiles gütlich ausgleichen. Der Bundesrat kann also weder selbst entscheiden noch ein anderes Organ mit der Entscheidung betrauen. Er kann nur auf eine Verständigung unter den Beteiligten durch Vergleich, Schiedsvertrag usw. hinwirken. Wenn der gütliche Ausgleich nicht gelingt, ist der Streit im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen. Im Wege der Reichsgesetzgebung bedeutet unter Zuziehung des Reichstags. Das Gesetz hat also hier eigentümlicherweise einen Richterspruch zum Inhalte. Da jedoch der Richterspruch in Form des Gesetzes ergeht, ist er an die Rechtsordnung nicht gebunden, sondern kann auch neues Recht schaffen. Praktische Fälle eines gütlichen Ausgleiches durch den Bundesrat Schiedsverträge unter den streitenden Linien des Hauses Lippe von 1896 und 1903.

3. **Justizverweigerung** (RV. Art. 77). Wenn in einem Bundesstaate der Fall der Justizverweigerung eintritt, und auf gesetzlichen Wegen ausreichende Hilfe nicht erlangt werden kann,

so soll sich der Bundesrat der Sache annehmen. Er hat die Beschwerde über verweigerte oder gehemmte Rechtspflege, die nach der Verfassung und den bestehenden Gesetzen des betreffenden Bundesstaates zu beurteilen ist, anzunehmen und darauf die gerichtliche Hilfe bei der Bundesregierung, die zu der Beschwerde Anlaß gegeben hat, zu bewirken. Bei hartnäckigem Widerstande der betreffenden Bundesregierung bliebe nur das Mittel der Bundesexekution gemäß Art. 19 RV.

Der Fall der Justizverweigerung ist wenig praktisch. Denn im wesentlichen gehen jetzt die für die Rechtspflege maßgebenden Rechtsordnungen vom Reiche aus, und das Reich wahrt sich sein Recht der Beaufsichtigung durch Inanspruchnahme der obersten Gerichtsbarkeit. Es kann also schon im ordentlichen Instanzenzuge für jede Rechtsverletzung Abhilfe geschafft werden, so daß sich das Eingreifen des Bundesrates erübrigt.

Kapitel IV. Die Reichsverwaltung.

I. § 45. Die Reichsbeamten und die Reichsbehörden.

Eine eigene bundesstaatliche Verwaltung sollte es nach der ursprünglichen Anlage der norddeutschen Bundesverfassung überhaupt nicht geben, sondern nur eine Regierung und Verwaltung im Bundesrate und andererseits eine Verwaltung Preußens über die Grenzen des preußischen Staates hinaus, so für das Auswärtige, das Heerwesen, die Post und Telegraphie. Insbesondere der Bundeskanzler war nur gedacht als preußischer Beamter für Bundesangelegenheiten. Das änderte sich erst durch die im verfassungberatenden Reichstage vorgenommene Verschiebung in der Stellung des Bundeskanzlers zu einem verantwortlichen Bundesminister. Wie dadurch das Präsidium aus einem Vorrechte Preußens im Bunde zu einem verfassungsmäßigen Organe des Bundes wurde, so war in dem **Kanzler** als dem ersten Beamten des Bundesstaates erst die **Grundlage** für dessen **eigene Beamte und Behörden** gegeben.

I. **Die Reichsbeamten.**

Für die Reichsbeamten bestand nach Art. 18 Abs. 2 RV. anfangs das System der persönlichen Rechte, jeder Reichsbeamte wurde nach dem Beamtenrechte seines Heimatsstaates beurteilt. Das war natürlich ein auf die Dauer unhaltbarer Zustand, und das **Reichsbeamtengesetz** vom 31. März 1873 brachte eine einheitliche Kodifikation. Es schließt sich im wesentlichen an die bewährten Grundlagen des preußischen Rechts an, bietet aber gegenüber den zersplitterten preußischen Rechtsquellen den Vorzug einheitlicher Zusammenfassung.

Das umfassende Pflichtverhältnis des Reichsbeamten wird regelmäßig begründet durch die **kaiserliche Ernennung** (RV. Art. 18 Abs. 1). Der Kaiser braucht aber die Ernennung nicht selbst zu vollziehen, sondern überträgt sie für mittlere und untere Beamte an Behörden. Die mittelbaren Reichsbeamten, die es auf dem Gebiete der Post und Telegraphie und im bayrischen Senate des Reichsmilitärgerichtes gibt, werden dem Reiche von einem Einzelstaate ernannt, nehmen aber im übrigen dieselbe Stellung ein wie andere Reichsbeamte.

Das umfassende **Pflichtverhältnis** hat denselben Charakter wie im Einzelstaate. Nur ist hervorzuheben, daß es für Reichsbeamte die Möglichkeit der Konfliktserhebung bei gerichtlicher Inanspruchnahme nicht gibt. Das allgemeine Zwangsmittel ist die Disziplinarstrafe, wobei die Ordnungsstrafen, Warnung, Verweis, Geldstrafe, vom Dienstvorgesetzten im Wege der Verfügung, Strafversetzung und Dienstentlassung nur im förmlichen Disziplinarverfahren verhängt werden. Disziplinargerichte sind für die einzelnen Bezirke Disziplinarkammern und als zweite Instanz der mit Mitgliedern des Bundesrates und des Reichsgerichtes besetzte Disziplinarhof in Leipzig. Für den Rechnungshof, das Bundesamt für das Heimatwesen, das Reichsgericht und die Beamten der Schutzgebiete besteht ein Sonderrecht.

Der Beamte hat ein **Recht auf Titel und Rang** und **vermögensrechtliche Ansprüche.** Für die Rangverhältnisse ist gewohnheitsrechtlich das preußische Recht übernommen. Die vermögensrechtlichen Ansprüche sind zivilprozessualisch geschützt. Die

Beschreitung des Rechtsweges ist an eine sechsmonatige Frist nach Entscheidung der obersten Behörde geknüpft.

Die **Endigungsgründe** entsprechen ebenfalls dem Landesrechte. Die zur Disposition stellbaren politischen Beamten sind im Reichsbeamtengesetze oder besonderen Gesetzen ausdrücklich aufgezählt. Es gehören dazu namentlich die Staatssekretäre, Unterstaatssekretäre, Ministerialdirektoren, die Beamten des auswärtigen Dienstes und der Reichsanwaltschaft.

II. Die Reichsbehörden.

Nachdem durch die veränderte Stellung des Bundeskanzlers die Möglichkeit einer eigenen Bundesverwaltung gegeben war, ordnete ein Präsidialerlaß vom 12. August 1867 die Errichtung eines **Bundeskanzleramtes** an. Dieses war mit dem Bundeskanzler als Chef, einem Präsidenten als dessen ständigen Vertreter bureaukratisch organisiert im Umfange eines kleineren preußischen Ministeriums und zerfiel in die Zentralabteilung, eine Abteilung für Post unter dem Generalpostdirektor und eine solche für Telegraphie unter dem Generaltelegraphendirektor.

Seit 1870 wurde auch die auswärtige Verwaltung, die bisher Preußen für den Bundesstaat geführt hatte, auf den Bundesetat übernommen. Bei dieser Gelegenheit ging auch das preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten als **Auswärtiges Amt** auf den Bundesstaat über. Da jedoch der Kanzler der einzige verantwortliche Minister war, wurde es diesem, einen Staatssekretär an der Spitze, in gleicher Weise unterstellt wie das Bundeskanzleramt mit seinem Präsidenten. Das Auswärtige Amt führte aber gleichzeitig gegen eine Entschädigung Preußens an das Reich als preußisches Ministerium die Verwaltung der preußischen auswärtigen Angelegenheiten. Deshalb muß der Reichskanzler notwendig preußischer Minister des Auswärtigen sein.

Nach diesem Typus des Auswärtigen Amtes haben sich nun im Laufe der folgenden Jahre eine Anzahl neuer obersten Reichsbehörden gebildet, so 1876 das **Reichsjustizamt**, 1879 das **Reichsschatzamt**, 1880 das **Reichspostamt**, sämtlich durch Loslösung aus dem Reichskanzleramte. Die neuen Behörden haben die preußische Ministerialorganisation, nur mit dem Unterschiede, daß an der

Spitze der bureaukratischen Behörde nicht ein Minister, sondern ein Staatssekretär steht, der seinerseits dem Reichskanzler untergeordnet ist. Für das Reichskanzleramt erschien daher die alte umfassende Bezeichnung nicht mehr passend. Da es im wesentlichen nur noch Angelegenheiten zu bearbeiten hatte, die zur inneren Verwaltung gehören, erhielt es 1879 die neue Bezeichnung des **Reichsamtes des Innern**, und sein Präsident wurde zum Staatssekretär. Für die Marineverwaltung, die anfangs von Preußen geführt war, wurde 1872 die Admiralität errichtet, gleichzeitig als oberste Kommando- und Verwaltungsbehörde und in letzterer Eigenschaft dem Reichskanzler unterstellt. Die beiden Aufgaben wurden 1889 getrennt, und für die Verwaltung ein **Reichsmarineamt** mit einem Staatssekretär an der Spitze errichtet.

Neben diesen obersten Reichsämtern nach dem Typus des Auswärtigen Amtes mit Staatssekretären gibt es andere, welche die gleiche äußere Stellung nicht erlangt haben. Hierher gehört das 1873 begründete **Reichseisenbahnamt** unter einem Präsidenten zur Beaufsichtigung der Eisenbahnen innerhalb des Reiches und das 1878 errichtete **Reichsamt zur Verwaltung der Reichseisenbahnen** (in Elsaß-Lothringen und Luxemburg) mit einem Präsidenten, wozu der preußische Minister der öffentlichen Arbeiten bestellt wird, endlich nach dem Bankgesetze vom 14. März 1875 das **Reichsbankdirektorium** mit einem Präsidenten.

Das Reich hat ferner **selbständige Finanzbehörden**, die zwar der oberen Leitung des Reichskanzlers unterstehen, aber ihre Geschäfte unabhängig erledigen. Hierher gehören der Rechnungshof des deutschen Reiches, der zusammenfällt mit der preußischen Oberrechnungskammer, die Reichsschuldenkommission und die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds.

Endlich sind die **Gerichte des Reiches** nur nach der Seite der Justizverwaltung den obersten Reichsbehörden unterstellt, entscheiden aber im übrigen in richterlicher Unabhängigkeit. Für das Reichsmilitärgericht führt dessen Chef die Justizverwaltung unter dem Reichskanzler.

Der **Reichskanzler** ist der **unmittelbare Vorgesetzte** aller obersten Reichsämter, so daß sie in ihm ihren Vereinigungspunkt

finden. Er kann in jeden einzelnen Verwaltungszweig eingreifen, verwaltet aber unmittelbar keinen. Deshalb bedarf der Reichskanzler ein Bureau und dieses ist ihm gegeben in der **Reichskanzlei**, nicht zu verwechseln mit dem früheren Reichskanzleramte, das im Reichsamte des Innern fortlebt.

Die Organisation der Reichsverwaltung ist im wesentlichen nur eine **zentrale** und findet ihre Ergänzung in den Behörden der Einzelstaaten. Allenfalls sind dem obersten Reichsamte andere Zentralbehörden, Verwaltungsbehörden wie Gerichte, untergeordnet, in besonders großer Zahl dem Reichsamte des Innern. Nur in einzelnen Verwaltungszweigen, im Auswärtigen, in der Kriegsmarine und in der Post und Telegraphie, geht die Verwaltung des Reiches nach unten herab und bildet ein entwickeltes Verwaltungssystem.

Die **Verwaltung des Reiches** ist aber **der des Einzelstaates nirgends übergeordnet.** Während das Reich das Recht der Gesetzgebung mit der Wirkung ausübt, daß Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen, bewegt sich die Verwaltung der beiden Organisationen der Staatsgewalt unabhängig von einander. Selbst wo die einzelstaatliche Verwaltung Gesetze des Reiches auszuführen hat und deshalb dem Reiche ein Recht der Beaufsichtigung zusteht, kann der Kaiser dies zwar durch seine Behörden betätigen. Doch über Mängel, die sich bei der Ausführung herausgestellt haben, beschließt der Bundesrat, der damit den Abschluß der gesamten Verwaltungsorganisation nach oben bildet und insofern ein Bundesministerium vertritt. Damit ist das anfangs namentlich von Bismarck gegenüber einer eigenen bundesstaatlichen Verwaltung geltend gemachte Bedenken beseitigt, eine solche bedeute eine Mediatisierung des Einzelstaates, die sich kein Einzelstaat, auch Preußen nicht, gefallen lassen könne.

Die gesamte Verwaltung des Reiches muß **notwendig bureaukratisch** in der Person des Reichskanzlers zusammenlaufen. Denn es muß ein organischer Zusammenhang bestehen zwischen der obersten Reichsverwaltung und den gesetzgebenden Körperschaften, Bundesrat und Reichstag. Der Kaiser als das verfassungsmäßige Haupt der Reichsverwaltung kann diesen nur herstellen, indem er

den König von Preußen die schwache Stellung des deutschen Kaisers stützen läßt und den Reichskanzler wie die Chefs der obersten Reichsämter zu preußischen Bevollmächtigten des Bundesrates ernennt. Dadurch allein verschafft er ihnen Zutritt zum Bundesrate und durch den Bundesrat zum Reichstage. Die Bevollmächtigten zum Bundesrate stimmen aber nach den ihnen erteilten Instruktionen. Und die Stimmen jedes Staates können nur einheitlich abgegeben werden. Deshalb muß die Vertretung der Reichspolitik einheitlich in der Person des ersten preußischen Bevollmächtigten, des Reichskanzlers, liegen. Jeder Versuch, die oberste Reichsverwaltung in ein kollegiales Reichsministerium zu verwandeln, würde diese organische Verbindung zerreißen.

Daraus ergibt sich weiter der notwendige **Zusammenhang der obersten Reichsverwaltung mit der preußischen.** Daß der Reichskanzler gleichzeitig preußischer Ministerpräsident ist, erscheint als politisch wünschenswert, doch nicht als notwendig. Zeitweise 1873 (Bismarck-Roon) und 1891—1894 (Caprivi-Eulenburg) sind beide Ämter getrennt gewesen. Doch muß der Reichskanzler wegen der Verbindung des Auswärtigen Amtes mit dem preußischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten preußischer Minister des Auswärtigen und Mitglied des preußischen Staatsministeriums sein. Er muß überhaupt einen maßgebenden Einfluß auf die preußische Politik haben und mit ihr einverstanden sein, da der leitende Reichsbeamte nicht nach Anweisungen des preußischen Ministeriums im Bundesrat und Reichstag handeln kann, mit denen er nicht übereinstimmt.

Damit **verbietet sich** endlich von selbst **das parlamentarische System** des Ministerwechsels nach wechselnden Mehrheiten der Volksvertretung. Denn die obersten Verwaltungen Preußens und des Reiches müssen in engster Verbindung miteinander stehen. Preußisches Abgeordnetenhaus und Reichstag haben aber verschiedene parlamentarische Mehrheiten. Das parlamentarische System würde wiederum den organischen Zusammenhang der beiden obersten Verwaltungen zerreißen und entweder überhaupt die Verwaltung zum Stillstande bringen oder, da das nicht möglich ist, die eine der beiden Volksvertretungen zugunsten der andern mediatisieren.

II. Die Einzelgebiete der Verwaltung.

§ 46. Auswärtiges.

Die auswärtige Verwaltung ist zu behandeln von einem doppelten Gesichtspunkte, der des Verhältnisses von Reich und Einzelstaat und der der auswärtigen Verwaltung des Reiches an sich. Bei beiden sind die internationalen Organe und die internationalen Rechtsakte zu erörtern.

I. **Verhältnis von Reich und Einzelstaat.**

Im Gegensatze zum Entwurfe der Reichsverfassung von 1849 ist dem Einzelstaate die völkerrechtliche Persönlichkeit und auswärtige Hoheit nicht entzogen, aber doch dem Reiche das unbedingt Notwendige gegeben, so daß beide staatliche Organisationen nebeneinander eine auswärtige Verwaltung haben.

1. **Organe.**

a) **Gesandte.** Das Reich, vertreten durch den Kaiser, hat das aktive und passive Gesandtschaftsrecht. Den Einzelstaaten ist das entsprechende Recht nicht entzogen, aber im Absterben begriffen. Preußen übt es nur noch aus gegenüber den anderen deutschen Staaten und dem Vatikane. Die Gesandtschaften der deutschen Staaten untereinander dienen wesentlich der Verständigung über Fragen der Reichspolitik. Insbesondere sind die mittelstaatlichen Gesandten in Berlin die gewöhnlichen stimmführenden Mitglieder ihrer Staaten im Bundesrate. Nach dem Schlußprotokolle vom 23. November 1870 stellt Bayern seine Gesandten im Auslande zur Vertretung der Bundesgesandten zur Verfügung. Dafür und da, wo bayrische Gesandtschaften sind, die Vertretung der besonderen bayrischen Interessen dem Bundesgesandten nicht zur Last fällt, wird Bayern im Etat eine entsprechende Vergütung in Anrechnung gebracht.

b) **Konsuln.** In dem Amtsbezirke der deutschen Konsuln dürfen neue Landeskonsulate nicht errichtet werden, die bestehenden Landeskonsulate sind nach erfolgter Durchführung der Organisation der Reichskonsulate, die längst geschehen ist, aufzuheben (RV. Art. 56). Damit ist dem Reiche das ausschließliche Recht

vorbehalten, Konsulate im Auslande zu unterhalten. Doch sollen solche nach dem bayrischen Schlußprotokolle errichtet werden, wenn es auch nur das Interesse eines einzelnen Bundesstaates als wünschenswert erscheinen läßt. Konsulaten eines deutschen Bundesstaates im Gebiete eines anderen steht nichts im Wege. Doch haben sie bei dem allen Reichsangehörigen im ganzen Reichsgebiete nach Art. 3 RV. gleichmäßig zustehenden Jus commercii keine praktische Bedeutung.

Fremden Konsuln kann sowohl das Reich als auch, wie das bayrische Schlußprotokoll anerkennt, der Einzelstaat das Exequatur erteilen. Doch gilt ein Exequatur des Reiches für das ganze Reichsgebiet, ein solches des Einzelstaates nicht über dessen Grenzen hinaus.

2. **Rechtsakte.**

Nach Art. 11 RV. hat der Kaiser in völkerrechtlicher Vertretung des Reiches das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen. Dem Einzelstaate sind die entsprechenden Befugnisse nicht ausdrücklich entzogen. Doch sind drei verschiedene Gebiete der politischen Betätigung zu unterscheiden.

a) **Ausschließliche Berechtigung des Reiches.**

α) **Politisches Gebiet** der Kriegserklärung, des Friedensschlusses und der Eingehung von Bündnissen. Voraussetzung ist die Verfügungsfähigkeit über die bewaffnete Macht zu kriegerischen Zwecken. Solche hat aber kein deutscher Einzelstaat einschließlich Bayerns mehr. Damit sind auch ohne ausdrückliche Bestimmung der Reichsverfassung die entsprechenden Befugnisse dem Einzelstaate entzogen und dem Reiche vorbehalten.

β) **Zoll- und Handelsverträge.** Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze (RV. Art. 33). Zoll- und Handelsverträge legen vertragsmäßig die Behandlung für Provenienzen des anderen Teiles bei Überschreiten der Grenze fest. Angesichts der einheitlichen Zollgrenze können daher Zoll- und Handelsverträge nur vom Reiche abgeschlossen werden.

γ) **Post- und Telegraphenverträge.** Post und Telegraphie

sind einheitliche Verkehrsanstalten des Reiches. Das ausschließliche Gesetzgebungsrecht des Reiches auf dem Gebiete der Post und Telegraphie erstreckt sich auch auf Bayern und Württemberg, die eine durch Reservatrecht geschützte eigene Verwaltung haben. Das Reich hat daher für das Reichspostgebiet wie für Bayern und Württemberg auch ausschließlich das internationale Vertragsrecht. Nur über den eigenen unmittelbaren Verkehr mit den ausländischen Nachbarstaaten können Bayern und Württemberg Abkommen treffen (RV. Art. 52 Abs. 3).

b) **Berechtigung des Reiches und des Einzelstaates.**

Auch über das Gebiet seiner ausschließlichen Berechtigung hinaus kann das Reich, soweit es überhaupt zuständig ist, Verträge eingehen. Doch das gleiche Recht des Einzelstaates bleibt unberührt, solange das Reich von seiner Zuständigkeit keinen Gebrauch macht. Geschieht dies, so tritt allerdings der Vertrag des Einzelstaates außer Kraft (Beispiele: Literarkonvention, Auslieferungsverträge).

c) **Ausschließliche Berechtigung des Einzelstaates.**

Soweit das Reich überhaupt keine Zuständigkeit besitzt, können auch Verträge nur vom Einzelstaate abgeschlossen werden (Beispiele: Wechselseitige Anerkennung der Prüfungszeugnisse der Lehrer, anderweite Abgrenzung der Diözesangrenzen nach den Landesgrenzen).

II. **Auswärtige Verwaltung des Reiches.**

1. **Organe.**

a) **Gesandte.** Das Gesandtschaftsrecht des Reiches bewegt sich in den üblichen völkerrechtlichen Formen.

b) **Konsuln.** Das Reich unterhält Berufskonsulate und ergänzend Wahlkonsulate. Die Organisation der Konsulate beruht auf Gesetz vom 8. November 1867, die Konsulargerichtsbarkeit, soweit sie völkerrechtlich zulässig ist, auf Gesetz vom 7. April 1900.

c) Das **Auswärtige Amt** (vgl. § 46) verwaltet die auswärtigen Angelegenheiten des Reiches und Preußens als einheitlichen Verwaltungszweig.

2. **Rechtsakte.**

Der **Kaiser** ist der alleinige **Vertreter des Reiches** im

völkerrechtlichen Verkehre und diese seine Befugnis unterliegt keinen völkerrechtlichen Beschränkungen. Wohl aber ist er **mehrfach** staatsrechtlich **nach innen gebunden.**

a) **Zur Erklärung des Krieges** im Namen des Reiches ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt (RV. Art. 11 Abs. 2). Der Satz, der, der norddeutschen Bundesverfassung noch fremd, den Versailler Verträgen entstammt, ist wenig praktisch. In Betracht kommen nur Kriege im völkerrechtlichen Sinne, nicht militärische Unternehmungen, die diesen Charakter nicht haben (China 1900, Südwestafrika) und die der Kaiser selbständig anordnen kann. Verteidigungskriege kann der Kaiser selbständig erklären. Es ist aber immer Aufgabe einer geschickten Politik, den anderen Teil als Angreifer erscheinen zu lassen. Damit wird die Beschränkung des Kaisers gegenstandslos.

b) **Verträge.** Soweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, die nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschlusse die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich. Zwei Fragen sind dabei zu unterscheiden: In welchem Stadium ist die **Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften** erforderlich und zu welchen Verträgen?

In welchem Stadium? Nach dem englischen Systeme werden die Verträge von der Regierung abgeschlossen, macht aber ihre Ausführung Maßregeln der Gesetzgebung notwendig, so wird dem Parlamente eine besondere Bill unterbreitet. Dagegen hat nach dem amerikanischen Systeme der Präsident der Vereinigten Staaten das Recht des Vertragsabschlusses nur mit Zustimmung des Senats in Zweidrittelmehrheit, der Inhalt des so zustande gekommenen Vertrages ist aber ohne weiteres Landesrecht. Für das deutsche Reich könnte der Wortlaut des Art. 11 RV. auf den Gedanken führen, als nähmen Bundesrat und Reichstag eine verschiedene Stellung ein. Doch das ist nicht zutreffend. Die Zustimmung des Bundesrates ist zum Abschlusse notwendig. Und ohne Zustimmung des Reichstags würde der Vertrag ungültig sein, ihm etwas zum rechtsgültigen Zustandekommen nach der staats-

rechtlichen Seite fehlen. Das läuft aber beides auf dasselbe hinaus: Der Kaiser darf den Vertrag ohne Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften nicht ratifizieren.

Und **zu welchen Verträgen?** Zu denen, die inhaltlich einen Gegenstand der Gesetzgebung betreffen. Die Worte „nach Art. 4" sind dabei im Art. 11 RV. als überflüssig zu streichen. Auch wenn der Gegenstand nicht nach Art. 4, sondern z. B. nach Art. 73 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehört, wäre die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich.

Für die Erfüllung des Vertrages durch Erlaß der entsprechenden Anordnungen an die Reichsangehörigen bedarf es dann nicht noch einmal der Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren, da diese bereits dem Abschlusse des Vertrages mit allen Folgerungen zugestimmt haben. Man begnügt sich daher einfach damit, den Vertrag **im Reichsgesetzblatte zu verkünden.** Das heißt nicht, daß der Vertrag die Reichsangehörigen verpflichtet. Denn der Vertrag begründet als völkerrechtlicher Akt nur völkerrechtliche Verpflichtungen unter den vertragschließenden Staaten. Die Reichsangehörigen sollen sich vielmehr nach dem Inhalte des Vertrages als einem an sie gerichteten Gesetze des Reiches verhalten. Die Verkündung bedarf daher wie die jedes Gesetzes der Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder seines Vertreters.

§ 47. Krieg und Marine.

Kriegsheer und Kriegsmarine weisen eine sehr **verschiedene rechtliche Gestaltung** auf. Das hängt eng zusammen mit der geschichtlichen Entwicklung. Jeder Einzelstaat besaß bei der Begründung des Bundesstaates ein Landheer, das seit dem dreißigjährigen Kriege auf das engste mit der Person des Landesherren verbunden war. Man mußte hier berechtigte Empfindungen schonen und konnte für den Bundesstaat nur das unbedingt Notwendige in Anspruch nehmen. So kam man zu verwickelten Kompromissen, die das Recht des Landheeres als einen der schwierigsten Gegenstände des Reichsstaatsrechts erscheinen lassen. Eine Kriegsmarine besaß dagegen von allen deutschen Staaten nur Preußen. Da

dem Könige von Preußen auch im Bundesstaate das Oberkommando über die Kriegsmarine verblieb, hatte Preußen kein Bedenken, seine Marine ohne jeden Vorbehalt auf den Bundesstaat übergehen zu lassen. Die Kriegsmarine ist daher das am einheitlichsten gestaltete Verwaltungsgebiet, bei dem irgendwelche einzelstaatlichen Elemente überhaupt nicht sichtbar sind. Die beiden an sich eng verwandten Verwaltungsgebiete sind daher hier gesondert zu behandeln.

I. **Landheer.**

Die **Reichsverfassung** beschäftigt sich im elften Abschnitte „Reichskriegswesen", Art. 57 ff. mit dem Landheere und grenzt dabei namentlich die Rechte des Reiches und des Einzelstaates gegen einander ab. Doch ist dieser Abschnitt eigentlich nirgends in vollem Umfange geltendes Recht. Er wird durchbrochen durch das Recht **der Militärkonventionen und des bayrischen Verfassungsbündnisses.** Sehr bald stellte sich nämlich heraus, daß die Klein- und Mittelstaaten bis zu den Großherzogtümern einschließlich gar nicht auf den Fortbestand ihrer militärischen Rechte in dem verfassungsmäßigen Umfange Gewicht legten. Sie waren geneigt, vertragsmäßig dem Könige von Preußen weitere Zugeständnisse zu machen, wenn dieser dagegen als Bundesfeldherr von seinem Dislokationsrechte schonenden Gebrauch machte und ihre Truppen für die Regel im Lande beließ. Andererseits sah man sich veranlaßt, den drei mittelstaatlichen Königreichen über den Rahmen der Reichsverfassung Rechte einzuräumen. Das war schon im norddeutschen Bunde durch die sächsische Militärkonvention geschehen, wenn sie auch mit dem Wortlaute der Bundesverfassung vereinbar war. Noch weiter gingen die württembergische Militärkonvention und besonders das bayrische Verfassungsbündnis, deren besondere Bestimmungen am Schlusse des betreffenden Abschnittes der Reichsverfassung vorbehalten sind. Die verfassungsmäßige Verteilung der Rechte zwischen Reich und Einzelstaat gilt daher nur für Preußen, und hier ist sie bei der Identität des deutschen Kaisertums und preußischen Königtums im wesentlichen gegenstandslos.

Das **Reich ausschließlich** hat für das Landheer das Recht

der **Gesetzgebung**. Als einzige landesrechtliche Enklave ist die Militärkirchenordnung stehen geblieben.

Die Reichsverfassung stellte aber sofort die volle Rechtseinheit her, indem sie durch Art. 61 die gesamte **preußische Militärgesetzgebung** im ganzen Reiche **einführte**. Lediglich gegenüber dieser Übergangsbestimmung waren Bayern in dem Verfassungsbündnisse, Württemberg in der Militärkonvention Sonderrechte zugestanden, so daß z. B. beide Staaten ihren eigenen Militärstrafprozeß behielten. Von der Gesetzgebungsbefugnis des Reiches waren sie nicht befreit. Die Übergangsbestimmung hat jedoch jetzt ihre Bedeutung verloren, indem das Reich allgemein eigene Gesetze an Stelle der alten preußischen erlassen hat, zuletzt 1898 eine Militärstrafgerichtsordnung.

Zu den Militärgesetzen müssen die entsprechenden **Ausführungsvorschriften** ergehen. Solche hat nach Art. 7 Nr. 2 RV. an sich der Bundesrat zu erlassen, jedoch nur „sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist". Militärgesetze bestimmen nun regelmäßig etwas anderes, nämlich daß die Ausführungsvorschriften vom Kaiser, für das bayrische Heer vom Könige von Bayern zu erlassen sind.

Die Militärgesetze regeln aber im allgemeinen nur die Dienstpflicht des einzelnen, die Wehrlast in ihrer Gesamtheit und Strafrecht und Strafverfahren. Es bleibt daneben noch ein weiter Spielraum für ein Verordnungsrecht praeter legem auf Grund einer ganz allgemein gehaltenen gesetzlichen Ermächtigung für den inneren Dienst über „Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung" (Art. 63 Abs. 5 RV.).

Der Erlaß dieser **Armeeverordnungen** ist grundsätzlich Sache des Einzelstaates doch mit Kautelen, welche die Einheit verbürgen. Zunächst ergehen, da alle deutschen Kontingente mit Ausnahme der mittelstaatlichen Königreiche durch die Militärkonventionen an das preußische Heer angeschlossen sind, die Armeeverordnungen des Königs von Preußen für das gesamte deutsche Heer mit Ausnahme von Bayern, Sachsen und Württemberg. Für Sachsen und Württemberg greift die Bestimmung des Art. 63 Abs. 5 RV. Platz, daß die für die preußische Armee ergehenden Anordnungen

den Kommandeuren der übrigen Kontingente durch den Bundesratsausschuß für Landheer und Festungen zur Nachachtung in geeigneter Weise mitzuteilen sind. Die Könige von Sachsen und Württemberg haben daher das Armeeverordnungsrecht nur formell, nicht materiell. Sie sind verpflichtet, ihrerseits den preußischen gleichlautende Armeeverordnungen für ihre Kontingente zu erlassen. Bloß der König von Bayern hat auf Grund seiner Militärhoheit das Armeeverordnungsrecht auch materiell selbständig und hat sich in dem Bündnisvertrage nur vorbehalten, die volle Übereinstimmung mit dem Bundesheere herzustellen.

Im übrigen unterscheidet man zwischen **Militärkommando** und zwischen **Militärverwaltung**. Militärkommando ist die Herstellung der unmittelbaren militärischen Aktion vermittels des militärischen Dienstbefehls. Die Militärverwaltung hat es dagegen mit der Herstellung der Vorbedingungen und Mittel für die militärische Aktion (Intendanturwesen usw.) zu tun. Der staatsrechtliche Unterschied beider besteht darin, daß in Reich und Einzelstaat Akte der Kommandogewalt nicht an die ministerielle Gegenzeichnung gebunden sind, wohl aber solche der Militärverwaltung. Wegen der Abgrenzung vgl. AE. vom 18. Januar 1861.

Die **oberste Kommandogewalt** steht über die gesamte Landmacht des Reiches in Krieg und Frieden **dem Kaiser** zu (RV. Art. 63 Abs. 1). Doch ist die einheitliche kaiserliche Kommandogewalt nicht folgerichtig durchgeführt, sondern wird von Ausnahmen durchbrochen.

Wäre die Kommandogewalt einheitlich, so müßte der Kaiser auch die Organe zu bestimmen haben, die für ihn die Kommandogewalt ausüben, also das **Offiziersernennungsrecht** besitzen. Der Kaiser ernennt aber verfassungsmäßig nur gewisse Offiziere, den Höchstkommandierenden eines Kontingents, alle Offiziere, die Truppen mehr als eines Kontingents befehligen und alle Festungskommandanten, hat auch bei Ernennung von Generalen und Generalstellungen versehenden Offizieren seine Zustimmung zu erteilen. Für diese Stellen kann der Kaiser die Offiziere aus allen Kontingenten mit oder ohne Beförderung entnehmen. In Sachsen werden jedoch die kommandierenden Generale auf Vor-

schlag des Königs von Sachsen ernannt, und sächsische Offiziere dürfen für die vom Kaiser zu besetzenden Stellen nur mit Beförderung entnommen werden. In Württemberg erfolgt die Ernennung des Höchstkommandierenden durch den König von Württemberg nach Zustimmung des Kaisers. Und die Ernennung von Festungskommandanten wie die Entnahme von württembergischen Offizieren darf der Kaiser nur nach vorherigem Vernehmen mit dem Könige von Württemberg verfügen.

Im übrigen ist das Offiziersernennungsrecht verfassungsmäßig Sache der Einzelstaaten (RV. Art. 66). Durch die Militärkonventionen haben jedoch unter Anschluß ihrer Kontingente an das preußische Heer sämtliche Einzelstaaten mit Ausnahme der drei mittelstaatlichen Königreiche auf ihr Offiziersernennungsrecht zugunsten des Königs von Preußen verzichtet, so daß die Offiziere königlich preußische sind. Nur nach den Militärkonventionen mit den beiden Mecklenburg und Hessen erhalten sie noch besondere großherzogliche Patente und heißen großherzogliche Offiziere.

Die **Kontingentsherren** sind außerdem Chefs aller ihren Gebieten angehörenden Truppenteile und genießen die damit verbundenen **Ehren.** Sie können auch ihre Truppen jederzeit inspizieren, ohne ihnen sonst einen militärischen Befehl erteilen zu dürfen. Sie erhalten die Meldungen über Personalien. Endlich können sie für polizeiliche Zwecke ihre eigenen Truppen verwenden, haben also hier ein Recht des militärischen Dienstbefehls, dagegen andere Truppen des Reichsheeres, die in ihrem Gebiete disloziert sind, nur requirieren (RV. Art. 66).

Die gewöhnliche Verteilung der Kommandogewalt zwischen Reich und Einzelstaat leidet jedoch eine vollständige Umkehrung für **Bayern.**

Das bayrische Heer bildet einen in sich geschlossenen Teil des Reichsheeres unter der Militärhoheit des Königs von Bayern. Die kaiserliche Kommandogewalt greift in Friedenszeiten für Bayern überhaupt nicht Platz, also auch nicht das Recht des Kaisers zur Ernennung gewisser Offiziere. Der Kaiser hat allerdings ein Inspektionsrecht in Friedenszeiten. Da ihm jedoch jede Kommandogewalt fehlt, kann er etwaige Mängel nicht selbst ab-

stellen, sondern muß sich darüber mit dem Könige von Bayern ins Vernehmen setzen. Die Mobilmachung erfolgt noch auf Veranlassung des Kaisers durch den König von Bayern. Erst mit ihrem Beginne und für die Dauer des Krieges tritt auch das bayrische Heer unter den Befehl des Kaisers.

Die **Militärverwaltung** ist Sache des Einzelstaates. Durch die Militärkonventionen haben sich jedoch sämtliche Kontingente mit Ausnahme derjenigen der drei mittelstaatlichen Königreiche an die preußische Militärverwaltung angeschlossen. Damit ist es nicht unvereinbar, daß die Militärbehörden in Mecklenburg und Hessen als großherzogliche bezeichnet werden. Die Zuständigkeit des preußischen Kriegsministeriums erstreckt sich daher über das ganze Reich mit Ausnahme von Bayern, Sachsen und Württemberg, und unter ihm führen die Intendanturen der einzelnen Armeekorps die Verwaltung. Nur Bayern, Sachsen und Württemberg haben ihre eigenen Kriegsministerien und mit ihnen eigene Militärverwaltung.

An diese bestehende Verteilung der Befugnisse knüpft sich nun die Streitfrage, ob die in Art. 63 RV. ausgesprochene **Einheitlichkeit** des Heeres eine **staatsrechtliche** oder bloß eine **militärisch-technische** ist, ob die Dienstherrlichkeit dem Reiche zusteht oder in der Kontingentsherrlichkeit enthalten ist. Die Kontingentsherrlichkeit ist allerdings erwachsen auf dem geschichtlichen Boden der Dienstherrlichkeit, bildet aber heute eine solche nicht mehr. Bei der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis des Reiches hat eine souveräne Dienstherrlichkeit kein Einzelstaat mehr. Nur Bayern besitzt eine dem Reiche untergeordnete Dienstherrlichkeit. Die kontingentsherrlichen Befugnisse der übrigen Staaten kann man als Reste früherer Dienstherrlichkeit bezeichnen, sie bilden aber eine solche jetzt nicht mehr. Man kann zutreffend von einem militärischen Patronate sprechen (Brockhaus).

Den Ausdruck des bestehenden Zustandes bildet der **Fahneneid.** Die Gehorsamspflicht wird dem Kaiser angelobt (RV. Art. 64), dem Landesherren die bloß moralische, rechtlich gleichgültige Treuepflicht. Nur für das bayrische Heer wird die Gehorsamspflicht gegenüber dem Kaiser bloß für den Fall des Krieges angelobt.

Auf diesen Grundlagen gestaltet sich nun die Organisation

des Heeres nach den beiden Richtungen der Dienstpflicht des einzelnen und der Wehrkraft in ihrer Gesamtheit.

Die **Dienstpflicht des einzelnen** ruht auf der verfassungsmäßigen **allgemeinen Wehrpflicht** (RV. Art. 57). Mit dem vollendeten 20. Lebensjahre beginnend, ist sie eine solche im aktiven Heere auf zwei Jahre, bei der Kavallerie und reitenden Feldartillerie auf drei Jahre, die folgenden fünf bzw. vier Jahre in der Reserve, weitere fünf Jahre in der Landwehr 1. Aufgebots und dann bis zum 31. März des Jahres, in dem das 39. Lebensjahr vollendet wird, in der Landwehr 2. Aufgebots (RV. Art. 59). Für Einjährig-Freiwillige beschränkt sich die aktive Dienstzeit auf ein Jahr. Ergänzend kommt dazu die Landsturmdienstpflicht vom 17. bis 45. Jahre für Personen, die keiner anderen Formation angehören (RG. vom 11. Februar 1888). Die Wehrpflicht ist eine solche gegenüber dem Reiche (militärische Freizügigkeit).

Die **Wehrlast im ganzen** bildet die **Friedenspräsenz**. Ihre staatsrechtliche Entwicklung geht auf englischen Ursprung zurück.

England hatte im 17. Jahrhundert wie der Kontinent eine Wehrpflicht in der mehr und mehr unbrauchbar werdenden Miliz, daneben ein geworbenes Söldnerheer. Die absolutistischen Versuche der Stuarts führen nun nach der Revolution von 1688 dazu, daß der Bestand eines stehenden Heeres für verfassungswidrig erklärt wird. Da man ein solches aber mit Rücksicht auf die politischen Verhältnisse nicht entbehren konnte, wurde der Regierung alljährlich durch Ausnahmegesetz der Unterhalt eines stehenden Heeres in bestimmter Höhe bewilligt. Gleichzeitig erhielt sie durch die Meutereiakte alljährlich die Ermächtigung, Militärpersonen nach Kriegsrecht zu behandeln. Hierbei ist es bei dem zurückgebliebenen Zustande des englischen Heerwesens bis heute geblieben.

Der **Kontinent** ist dagegen nicht bei dem geworbenen Söldnerheere des 17. Jahrhunderts stehen geblieben. Die Werbung ist schon im preußischen Kantonsysteme des 18. Jahrhunderts zum Teil verdrängt durch eine Rekrutierung. Und im 19. Jahrhundert ist man unter grundsätzlicher Aufgabe der Werbung zur Ergänzung des Heeres durch die allgemeine Wehrpflicht übergegangen. Das

Heer ist also bei uns nicht eine verfassungswidrige, alljährlich durch Ausnahmegesetz zu bewilligende Einrichtung, sondern eine verfassungsmäßige zur Erfüllung der allgemeinen Wehrpflicht. Trotzdem hat das englische Vorbild verhängnisvoll gewirkt, namentlich während des preußischen Verfassungskonfliktes, und das wirkt zum Teil in der Reichsverfassung fort.

Die Reichsverfassung (Art. 60) hatte zunächst eine **Übergangsbestimmung**, wonach die Friedenspräsenz auf ein Prozent der Bevölkerung von 1867 festgestellt wurde. Während dieser Übergangszeit wurde dem Kaiser ein Pauschquantum von 225 Tlrn. jährlich auf den Kopf der Friedensstärke zur Verfügung gestellt (RV. Art. 62).

Für die Zukunft sollte die **Friedenspräsenz durch Reichsgesetz** festgestellt werden (RV. Art. 60). Die Regierung verlangte nun ein dauerndes Gesetz, der Reichstag eine jährliche Feststellung in der Erwartung, bei Gelegenheit den Bestand herabsetzen zu können. Schließlich einigte man sich in dem Gesetze vom 2. Mai 1874 auf eine siebenjährige Feststellung (Septennat). Bei dieser periodischen Feststellung ist es auch geblieben, nur ist man zu fünfjährigen Perioden (Quinquennat) übergegangen. Das Gesetz vom 15. April 1905 schreibt eine Jahresdurchschnittsstärke vor, die bis 1910 auf 505839 Mann steigen soll.

Es fragt sich nun, **was zu geschehen** hat, wenn das alte **Friedenspräsenzgesetz abgelaufen**, ein neues aber nicht zustande gekommen ist. In England würde die Auflösung des verfassungswidrigen Heeres die Folge sein. Bei uns besteht das Heer fort. Denn es beruht auf der dauernden Einrichtung der allgemeinen Wehrpflicht. Es fragt sich nur, in welcher Höhe. Nach Art. 63 Abs. 4 RV. bestimmt der Kaiser den Präsenzstand. Ist ein Friedenspräsenzgesetz erlassen, so kann er das nur in dessen Rahmen. Besteht dagegen ein Friedenspräsenzgesetz nicht, so bestimmt der Kaiser innerhalb der nunmehr allein noch bestehenden gesetzlichen Schranke der allgemeinen Wehrpflicht, wie viel Mann bei der Fahne zu halten sind.

Durch das Friedenspräsenzgesetz und die innerhalb des gesetzlichen Rahmens erfolgende kaiserliche Bestimmung werden die **Ausgaben** für das Heer **zu gesetzlich notwendigen.**

Nach Art. 58 RV. sind die Kosten des Heerwesens von allen Bundesstaaten gleichmäßig zu tragen. Dem wird man dadurch gerecht, daß die **Kosten von der Reichskasse** nach Maßgabe des Reichshaushaltsetats gezahlt werden. Da das Reich aber keine eigene Militärverwaltung hat, müssen die Verwaltungsbehörden der Einzelstaaten Preußen, Sachsen und Württemberg als Geschäftsführer dienen. Da sie nicht für ihren Staat, sondern für das Reich handeln, fließen aber Ersparnisse an dem Militäretat der Reichskasse zu (RV. Art. 67). Nur Württemberg war in der Militärkonvention zugestanden, daß Ersparnisse ihm verblieben. Die Streitfrage, ob das bloß für die Übergangsperiode der Pauschquantumswirtschaft oder dauernd Geltung habe, ist vorläufig dahin gelöst, daß Württemberg unter Wahrung seines Rechtsstandpunktes Ersparnisse an die Reichskasse abführt.

Die Kosten für das bayrische Heer werden im Verhältnisse seines Bestandes zum gesamten Reichsheere durch den Reichshaushaltsetat nur als **Gesamtsumme** ausgeworfen und **Bayern** überwiesen. Die Aufstellung der **Spezialetats** bleibt Bayern unter Mitwirkung **des bayrischen Landtags** überlassen. Nur muß die Gesamtsumme der im Reichshaushaltsetat angesetzten entsprechen. In Bayern ist es daher nicht der Reichsfiskus, sondern der bayrische Fiskus, der die Ausgaben leistet. Das bayrische Kriegsministerium ist nicht Geschäftsführer des Reiches, sondern Vertreter des bayrischen Staates. Es ist daher selbstverständlich, daß etwaige Ersparnisse der bayrischen Staatskasse verbleiben.

II. **Kriegsmarine.**

Die **Reichsverfassung** beschäftigt sich im neunten Abschnitte „Marine und Schiffahrt“, Art. 53ff. mit der Kriegsmarine und gestaltet sie zu einer einheitlichen Einrichtung des Reiches.

Die **Gesetzgebung** auf dem Gebiete der Kriegsmarine steht ausschließlich dem Reiche zu.

Der Erlaß der **Ausführungsverordnungen**, welche nach Art. 7 Nr. 2 RV. vom Bundesrate zu erlassen sein würden, wird in Marinegesetzen regelmäßig dem Kaiser übertragen.

Auch auf dem Gebiete der Marine bleibt aber ein weites Gebiet für ein Verordnungsrecht praeter legem, namentlich über

Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung. Die **Marineverordnungen** gehen gleichfalls vom Kaiser aus.

Der Unterschied zwischen **Marinekommando** und **Marineverwaltung** ist der entsprechende wie beim Landheere. Das Marinekommando ist die Herstellung der unmittelbaren militärischen Aktion vermittels des militärischen Dienstbefehls, die Marineverwaltung hat dagegen nur die Vorbedingungen und Mittel der militärischen Aktion zu schaffen. Akte der Kommandogewalt bedürfen der ministeriellen Gegenzeichnung nicht, wohl aber Akte der Marineverwaltung.

Die **Kommandogewalt** steht **dem Kaiser** zu (RV. Art. 53). Diese kaiserliche Kommandogewalt wird aber hier in äußerster Folgerichtigkeit ohne Durchbrechung mit einzelstaatlichen Rechten durchgeführt. Demnach hat der Kaiser allein das Offiziersernennungsrecht. Es gibt in der Marine nur kaiserlich deutsche Offiziere. Offiziere wie Mannschaften sind für den Kaiser eidlich in Pflicht zu nehmen. Auch irgend welche kontingentsherrlichen Ehren-, Inspektions- oder Verwendungsbefugnisse finden nicht statt.

Die **Marineverwaltung** ist ausschließlich **Sache des Reiches** und erfolgt durch kaiserliche Behörden. An der Spitze steht das dem Reichskanzler untergeordnete Reichsmarineamt (vgl. § 45).

Der vollen Einheitlichkeit entspricht auch die **einheitliche Flagge** (RV. Art. 55).

Auf diesen Grundlagen ruht die Wehrpflicht des einzelnen und die Flottenlast in ihrer Gesamtheit.

Die **Wehrpflicht des einzelnen** ist gegeben in der **allgemeinen Wehrpflicht**. Ihr unterliegt in der Flotte die gesamte seemännische Bevölkerung einschließlich des Maschinenpersonals und der Schiffshandwerker, beim Mangel an seemännischer Bevölkerung darf auch auf Wehrpflichtige des Landheeres zurückgegriffen werden (RV. Art. 53, Gesetz vom 26. Mai 1893).

Die **Flottenlast in ihrer Gesamtheit**, die früher durch das Etatsgesetz festgesetzt wurde, bemißt sich jetzt nach dem **Flottengesetze**, zuerst nach dem vom 10. April 1898, dann dem vom 14. Juni 1900 mit Novelle von 1906. Das Flottengesetz ist im Gegensatze zum Friedenspräsenzgesetze nicht zeitlich beschränkt, son-

dern sog. Aeternat. Es bestimmt zweierlei, einmal den Sollbestand der Flotte, der bis zum Jahre 1917 zu erreichen ist, und dann das Alter der Schiffe, nach dessen Erreichung sie auszusondern sind. Daraus ergibt sich der jährliche Bedarf an Schiffsneubauten und an Ersatzbauten. Die nähere Feststellung erfolgt zwar durch das Etatsgesetz. Die nach Maßgabe des Flottengesetzes zu leistenden Ausgaben sind aber gesetzlich notwendige.

Daß die **Kosten** der Kriegsflotte und der damit zusammenhängenden Anstalten **aus der Reichskasse** bestritten werden (RV. Art. 53 Abs. 3), ergibt sich aus dem Charakter der Kriegsmarine von selbst.

Die Reichsverfassung (Art. 53 Abs. 2) hat den Kieler Hafen und den Jadehafen für **Reichskriegshäfen** erklärt. Dadurch ist jedoch die Anlage anderer Seebefestigungen auch ohne verfassungsmäßige Grundlage nicht ausgeschlossen.

§ 48. Finanzen.

Die Reichsfinanzen sind zu behandeln von einem dreifachen Gesichtspunkte, Einnahmen des Reiches, Finanzbehörden und Budgetrecht nebst Rechnungskontrolle.

I. Einnahmen des Reiches.

1. **Privatwirtschaftliche Einnahmen.** Das Reich als Fiskus ist hier der Privatrechtsordnung und der Zivilgerichtsbarkeit unterworfen. Der Reichsfiskus hat überall die Rechte des einzelstaatlichen Fiskus.

a) **Grundbesitz.** Eigentlichen Domänenbesitz, der land- oder forstwirtschaftlich genutzt wird, hat das Reich nicht, sondern nur Verwaltungsvermögen, das dem Dienste eines Verwaltungszweiges gewidmet ist. Dieses kann nur zufällig Erträge abwerfen. Nach dem Gesetze vom 25. Mai 1873 hat das Reich für die von ihm übernommenen Verwaltungszweige sich auch das Verwaltungsvermögen der Einzelstaaten angeeignet vorbehaltlich der Rückgabe, wenn die Grundstücke ohne Ersatz entbehrlich werden.

b) **Gewerbebetriebe.**

α) **Post und Telegraphie** ausschließlich Bayerns und Württembergs, die dafür entsprechend höhere Matrikularbeiträge zu entrichten haben. Diese Verkehrsanstalt wird später unter dem Gesichtspunkte der inneren Verwaltung zu erörtern sein (vgl. § 48).

β) Die **Reichseisenbahnen** in Elsaß-Lothringen und Luxemburg. Durch den Frankfurter Frieden hat das Reich die in Elsaß-Lothringen belegenen Eisenbahnen der französischen Ostbahngesellschaft enteignet. Damit ist verbunden die gepachtete Wilhelm-Luxemburg-Bahn. Da Elsaß-Lothringen schuldenfrei an das Reich abgetreten war, lag kein Anlaß vor, ihm auch noch die vom Reiche bar bezahlten Eisenbahnen zu überlassen. Das Reich hat sie daher für sich behalten.

γ) Die **Reichsdruckerei**, 1877 angekauft, dient hauptsächlich amtlichen Zwecken.

δ) Die **Reichsbank** nach dem Bankgesetze vom 14. März 1875 ist eine besondere Anstalt, an deren Erträgen jedoch das Reich teilhat.

2. **Steuern.**

a) **Zölle.** Die alten Zölle waren nicht Steuern, sondern Regal, und hatten den Charakter von Durchgangszöllen, die an wichtigeren Punkten der Land- und Wasserstraßen zur Hebung gelangten. Ein Grenzzollsystem beginnt in Deutschland erst mit dem preußischen Zollgesetze vom 26. Mai 1818. Bei der Zerrissenheit des preußischen Gebietes entwickelten sich daraus sehr bald Zollanschlüsse kleinerer fremden Gebiete. Erst der preußisch-hessische Zollverein von 1828 ruht auf der Gleichberechtigung der Teilnehmer. Durch Vereinigung des preußisch-hessischen mit dem bayrisch-württembergischen entstand 1833 der **deutsche Zollverein**, der allmählich den größten Teil des außerösterreichischen Deutschlands unter preußischer Führung wirtschaftlich einigte. Trotz aller politischen und wirtschaftlichen Krisen hielt der Zollverein immer wieder zusammen und wurde erst durch die Ereignisse des Jahres 1866 zerrissen, aber nach dem Frieden 1867 auf neuer Grundlage mit Zollbundesrat und Zollparlament (vgl. § 36) wieder aufgebaut. Durch die Begründung des Reiches ist die

bloß vertragsmäßige Wirtschaftseinheit zu einer verfassungsmäßigen geworden. Doch die Einrichtungen des Zollvereins wirken vielfach noch in der Gegenwart fort.

Deutschland bildet **ein Zoll- und Handelsgebiet**, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze (RV. Art. 33). Diese grundsätzliche Identität des Zollgebietes mit dem Bundesgebiete wird durchbrochen durch die Zollanschlüsse und die Zollausschlüsse. **Zollanschlüsse** gehören nicht zum Bundesgebiete, wohl aber zum Zollgebiete. Darunter fallen die österreichischen Gemeinden Jungholz und Mittelberg und nach den Verträgen von 1842 und 1865 das ganze Großherzogtum Luxemburg kraft Vereinbarung der fremden Staatsgewalt mit dem Reiche. **Zollausschlüsse** gehören zum Bundesgebiete, nicht aber zum Zollgebiete. Nach Art. 34 RV. hatten die Hansestädte Bremen und Hamburg mit einem entsprechenden Gebiete ein Reservatrecht auf Ausschluß als Freihäfen, bis sie ihren Eintritt beantragten. Seit 1888 ist dieser Eintritt erfolgt. Der durch Reservatrecht geschützte Zollausschluß dauert nur fort für die dem Transitverkehre dienenden eigentlichen Freihafenbezirke, in denen Wohnungen nicht errichtet werden dürfen. Später ist auch in Stettin ein Freihafenbezirk errichtet worden. Außerdem ist die Insel Helgoland Zollausschluß kraft völkerrechtlicher Verpflichtung gegenüber England, da nach der 1890 erfolgten Abtretung in den nächsten 20 Jahren die Abgaben nicht erhöht werden dürfen.

Die Zölle werden erhoben um deswillen, daß eine Ware die Grenze überschreitet. Es braucht das aber nicht an der Grenze zu geschehen, die Erhebung kann auch weiter im Inlande erfolgen.

Mit Zöllen verfolgt man einen doppelten Zweck. **Finanzzölle** sollen dem Staate nur Einnahmen liefern, **Schutzzölle** dagegen durch entsprechende Verteuerung der ausländischen Waren die inländischen Erzeugnisse schützen. Ein Finanzzollsystem wird daher nur verhältnismäßig wenige, aber ergiebige Steuergegenstände treffen, ein Schutzzollsystem dagegen allseitig ausgebaut sein.

Das preußische Zollgesetz von 1818 stand unter dem Zeichen des Schutzzolles. Im weiteren Verlaufe der Entwicklung wurde dieser aber immer mehr gemildert, bis der Zollverein durch den

Handelsvertrag mit Frankreich von 1861 zur entschiedenen Freihandelspolitik überging. Hierbei blieb es auch noch in den ersten Zeiten des neuen Bundesstaates. Erst 1879 vollzog sich der Umschwung der Wirtschaftspolitik im Bunde von Industrie und Landwirtschaft. Das Ergebnis war der hochschutzzöllnerische Tarif von 1879. Er wurde erst wieder gemildert durch die Caprivischen Handelsverträge von 1892. Besonders den Klagen der Landwirtschaft über mangelhaften Schutz kam dann der neue **Zolltarif** vom 25. Dezember 1902 entgegen, neben dem jedoch noch Handelsverträge möglich sein sollten und auch zustande gekommen sind.

Die **Zollsätze beruhen** also jetzt auf dem autonomen Tarife und daneben auf dem Vertragstarife hinsichtlich derjenigen Staaten, mit denen Handelsverträge geschlossen sind. Soweit es an einem besonderen Handelsvertrage fehlt, kann auch die Meistbegünstigungsklausel in Betracht kommen, so gegenüber Frankreich nach dem Frankfurter Frieden.

Das **Verfahren** richtet sich nach dem Vereinszollgesetze vom 1. Juli 1869 nebst späteren Ergänzungen.

b) **Indirekte Verbrauchsabgaben.** Schon im alten Zollvereine hatte man die Erfahrung gemacht, daß die Freiheit des inneren Verkehrs nicht möglich sei, wenn nicht auch gewisse Verbrauchsabgaben einheitlich erhoben würden. Auch hier baut das Reich auf den Einrichtungen des Zollvereins fort.

Gegenstand der Besteuerung sind Salz, Tabak, Branntwein, Bier und Rübenzucker. Besteuert wird nur das inländische Erzeugnis, da das entsprechende ausländische durch den Zoll getroffen wird. Die Steuer ist regelmäßig eine Materialsteuer von den zur Erzeugung benutzten Stoffen, beim Branntwein und Zucker wird damit eine Verbrauchsabgabe verbunden.

Die **süddeutschen Staaten** Bayern, Württemberg und Baden hatten gegenüber dem Reiche auf eigene Besteuerung von Branntwein und Bier ein Reservatrecht (RV. Art. 35 Abs. 2). Seit dem Branntweinsteuergesetze von 1887 haben sie auf ihr Reservatrecht hinsichtlich der Branntweinsteuer verzichtet und sich nur vorbehalten, daß gewisse Bestimmungen des Gesetzes nicht ohne ihre Zustimmung geändert werden dürfen. Das **Reservatrecht** dauert

fort hinsichtlich der **Biersteuer.** Deshalb hat das Reich auch Elsaß-Lothringen und Hohenzollern außerhalb der sog. norddeutschen Brausteuergemeinschaft gelassen. Die Biersteuer wird daher in Süddeutschland nach Maßgabe der Landesgesetzgebung für die Landeskassen erhoben. Dafür haben die betreffenden Gebiete entsprechend höhere Matrikularbeiträge zu zahlen. Außerdem ist beim Übergange des Bieres von einem Steuergebiete in das andere eine Übergangsabgabe zu entrichten.

c) **Sonstige indirekte Steuern.** Obgleich das Reich Steuern jeder Art erheben könnte, hat es sich doch bisher auf indirekte beschränkt und die direkten dem Einzelstaate überlassen.

Namentlich gehören hierher **Stempelsteuern.** Schon 1869 war eine Wechselstempelsteuer eingeführt, dazu kam 1881 eine Börsensteuer, gegenwärtig nach dem Reichsstempelgesetze von 1900, eine Spielkartensteuer seit 1878, eine Schaumweinsteuer seit 1892.

Der weitere Ausbau ist erfolgt durch das Gesetz vom 3. Juni 1906 betreffend die **Ordnung des Reichshaushaltes** und vier ergänzende Gesetze, ein solches wegen Änderung des Brausteuergesetzes vom 7. Juni 1906, ein Zigarettensteuergesetz, ein Gesetz wegen Änderung des Reichsstempelgesetzes vom 7. Juni 1906 und ein Erbschaftssteuergesetz.

Abgesehen von der Erhöhung und Erweiterung bestehender Steuern durch Brausteuer- und Stempelsteuernovelle werden **zwei neue Steuern** eingeführt, eine Zigarettensteuer und eine Erbschaftssteuer. Bei der Erbschaftssteuer bleibt es den Bundesstaaten überlassen, für eigene Rechnung Zuschläge zu der Reichssteuer zu erheben und auch reichsrechtlich steuerfreie Anfälle zu besteuern.

d) **Matrikularbeiträge.** Der alte deutsche Bund hatte keine eigenen Einnahmen, wohl aber lagen ihm Ausgaben ob für die Bundesfestungen und die Bundeskanzlei. Er legte daher Matrikularbeiträge nach der Kopfzahl der Bevölkerung auf die einzelnen Bundesstaaten zur Deckung seiner Ausgaben um. Der norddeutsche Bund und das deutsche Reich hatten zwar eigene Einnahmen, doch nicht in ausreichendem Maße. Daher blieb es vorläufig ergänzend bei den Matrikularbeiträgen.

Erst 1879 durch den neuen Zolltarif und die Erhöhung der Tabaksteuer wurden die eigenen Einnahmen des Reiches in dem Maße gesteigert, daß man der Matrikularbeiträge entraten konnte. Dagegen hatte man jedoch Bedenken vom föderalistischen Standpunkte wie vom parlamentarischen als einer Gefährdung des Budgetrechts. Deshalb bestimmte die **Frankensteinsche Klausel**, Zölle und Tabaksteuer sollten nur bis zum Betrage von 130 Millionen Mark jährlich dem Reiche verbleiben, die Erträge im übrigen an die Einzelstaaten nach der Bevölkerungszahl verteilt werden. Später wurden auch noch andere Steuern zur Verteilung bestimmt. Finanzwirtschaft des Reiches und des Einzelstaates waren dadurch in der unglücklichsten Weise verkoppelt. In guten Jahren bekamen die Einzelstaaten mehr vom Reiche an Überweisungen, als sie ihm an Matrikularbeiträgen zahlten, bei Steigerung der Finanzbedürfnisse des Reiches mußten sie dagegen zuzahlen.

Die sog. **Lex Stengel** vom 14. Mai 1904 suchte diese Mängel zu heben. Überweisungssteuern blieben die Stempelabgaben und Branntweinverbrauchsabgabe, außerdem wurden Maischbottich- und Branntweinmaterialsteuer überwiesen. Die Matrikularbeiträge wurden nunmehr auch bei Deckung des Reichsbedarfs durch Reichssteuern für dauernd zulässig erklärt (RV. Art. 70).

Das Gesetz vom 3. Juni 1906 betreffend die Ordnung des Reichshaushalts überweist den Bundesstaaten ein Drittel des Rohertrags der veranlagten Erbschaftssteuer. Soweit die Matrikularbeiträge in einem Rechnungsjahre den Sollbetrag der Überweisungen um mehr als 40 Pf. auf den Kopf der Bevölkerung übersteigen, wird die Erhebung für dieses Jahr ausgesetzt, und die Erhebung findet, wenn der Mehrbetrag sich auch nach der Rechnung ergibt, erst im Juli des drittfolgenden Rechnungsjahres statt.

II. **Finanzbehörden.**

1. **Privatwirtschaftliche Einnahmen.** Die Verwaltung des Grundbesitzes erfolgt durch die Behörden, zu deren Dienste er bestimmt ist.

Die Behörden für Post und Telegraphie sind später zu erörtern (vgl. § 49). Unter dem Reichspostamte steht auch die Verwaltung der Reichsdruckerei.

Für die Eisenbahnen besteht das dem Reichskanzler untergeordnete Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen, in Personalunion mit dem preußischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten, darunter die Generaldirektion in Straßburg.

2. Die **Verwaltung der Zölle und sonstigen Reichssteuern** ist dagegen **Sache des Einzelstaates** geblieben. Der Einzelstaat zieht nicht nur die betreffenden Steuern ein, er tritt auch allein dem einzelnen Steuerpflichtigen gegenüber als Steuergläubiger auf. Der Einzelstaat hat nur die Verpflichtung, den Nettoertrag der Steuern nach Abzug der Verwaltungskosten, deren Höhe von Reichs wegen einheitlich bestimmt ist, an die Reichskasse abzuliefern.

Das **Reich** muß jedoch eine **Kontrolle** über die Verwaltung seiner Steuern haben. Die Aufsicht war im Zollvereine eine wechselseitige der Vereinsstaaten untereinander. An deren Stelle ist jetzt die kaiserliche Aufsicht getreten. Der Kaiser überwacht die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens durch Reichsbeamte, die er den Zoll- und Steuerämtern und den Direktivbehörden der einzelnen Staaten nach Vernehmung des Bundesratsausschusses für Zoll- und Steuerwesen zuordnet. Wie aber die kaiserliche Verwaltung nirgends der einzelstaatlichen übergeordnet ist, so kann sie auch hier Mängel nicht selbst abstellen. Anzeigen über Mängel sind vielmehr dem Bundesrate zur Beschlußfassung vorzulegen (RV. Art. 36).

3. Das **Reichsschatzamt** hat eine eigene Verwaltung von Einnahmen überhaupt nicht. Seine Tätigkeit besteht wesentlich in der Vorbereitung der Finanzgesetze, besonders des Etats.

III. **Budgetrecht und Rechnungskontrolle.**

1. Das **Etatsrecht** des Reiches **knüpft** nicht an das mittelstaatliche Vorbild, sondern **an das Preußens an.** Alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches sind alljährlich im voraus zu veranschlagen und vor Beginn des Etatsjahres durch Gesetz festzustellen (RV. Art. 69). Gesetz bedeutet auch hier nicht Rechtssatz, sondern die Form der Feststellung.

Nach der **Einnahmeseite** stehen die privatwirtschaftlichen Einnahmen und Steuern ein für allemal gesetzlich fest. Der Etat

ist also hier nur Wirtschaftsplan. Dasselbe gilt für **die rechtlich notwendigen Ausgaben**, wozu namentlich die für das Heer nach Maßgabe des Friedenspräsenzgesetzes und für die Flotte nach Maßgabe des Flottengesetzes gehören. Für **die übrigen Ausgaben** ist der Etat Instruktion der Behörden. Bloß die **Matrikularbeiträge**, die in Höhe des budgetmäßigen Betrages vom Reichskanzler auszuschreiben sind (RV. Art. 70), finden ihre Rechtsgrundlage in dem Etat. Das Nichtzustandekommen des Etats würde daher nur die Erhebung der Matrikularbeiträge unmöglich machen, wie das Reich in diesem Falle auf der anderen Seite außerstande wäre, Überweisungen vorzunehmen.

2. Die **Rechnungskontrolle** liegt der preußischen Oberrechnungskammer als Rechnungshof des deutschen Reiches ob. Außerdem ist vom Reichskanzler dem Bundesrate und dem Reichstage zur Entlastung alljährlich Rechnung zu legen (RV. Art. 72).

Anleihen und Garantien bedürfen einer gesetzlichen Grundlage (RV. Art. 73). Das Anleihegesetz enthält dabei gleichzeitig das Sonderrecht für die betreffende Anleihe. Im übrigen entspricht das Anleiherecht dem preußischen. Ein Reichsschuldbuch ist seit 1891 eingerichtet. Nach dem Gesetze vom 3. Juni 1906 sollen die Anleihen in Höhe von mindestens $^3/_5$ Prozent jährlich getilgt werden. Daneben ist für das Reich auf Grund des Etatsgesetzes die Aufnahme einer schwebenden Schuld möglich. Die preußische Hauptverwaltung der Staatsschulden ist gleichzeitig als **Reichsschuldenverwaltung** tätig. Die Kontrolle führt die **Reichsschuldenkommission**, bestehend aus dem Präsidenten des Rechnungshofes und je drei Mitgliedern des Bundesrates und des Reichstages.

§ 49. Innere Verwaltung.

Die innere Verwaltung umfaßt **alles, was nicht zu den** bisher behandelten **Einzelgebieten** der Verwaltung gehört.

Auf dem Gebiete der inneren Verwaltung nimmt das Reich eine weitgehende Zuständigkeit für sich in Anspruch, wie dies namentlich ein Überblick über die einzelnen Nummern des Art. 4 RV. ergibt. Während aber die ältere Bundesstaatstheorie nach

amerikanischem Vorbilde sich das Verhältnis so dachte, daß überall da, wo der Bundesstaat die Gesetzgebung habe, er diese auch durch seine Organe bis in die unterste Instanz selbst durchführen müsse, steht die Reichsverfassung auf einem anderen Standpunkte. Das **Reich gibt** regelmäßig nur die **Gesetze**, überläßt aber deren Durchführung der **Verwaltung des Einzelstaates**. Doch behält sich das **Reich** für seine Organe eine **Kontrolle** vor. Der Kaiser hat die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze (RV. Art. 17) und der Bundesrat beschließt über Mängel, die sich bei der Ausführung herausstellen (RV. Art. 7 Nr. 3). Nur wo die Ausführung im Wege der Rechtsprechung erfolgt, liegt die Kontrolle des Reiches in der obersten Gerichtsbarkeit, die es sich vorbehält (vgl. § 44).

Dieses regelmäßige Verhältnis leidet nur für zwei Gebiete eine Ausnahme, denen besondere Abschnitte der Reichsverfassung gewidmet sind, für die Eisenbahnen und für die Post und Telegraphie.

I. **Eisenbahnen.**

Das Eisenbahnwesen wird behandelt in dem siebenten Abschnitte der **Reichsverfassung, Art. 41 ff.**

Das **Reich** nimmt danach **das Recht** für sich in Anspruch, im militärischen oder wirtschaftlichen Interesse Eisenbahnen auch gegen den Willen des betreffenden Bundesstaates zu bauen oder zu konzessionieren, hat jedoch von diesem Rechte noch keinen Gebrauch gemacht. Jede Eisenbahnverwaltung sollte sich die Anschlüsse neuer Eisenbahnen gefallen lassen müssen. Widerspruchsrechte gegen Parallel- und Konkurrenzbahnen wurden für die Zukunft beseitigt (RV. Art. 41). Die deutschen Eisenbahnen sollten überhaupt wie ein einheitliches Netz verwaltet werden (RV. Art. 42, 44). Demgemäß sind einheitliche Betriebseinrichtungen und Bahnpolizeireglements vorgesehen (RV. Art. 43). Daraufhin hat sich der Bundesrat zum Erlasse von Betriebsordnungen und Bahnpolizeiordnungen für ermächtigt erachtet. Das Reich beansprucht ferner eine Kontrolle des Tarifwesens (RV. Art. 45, 46). Endlich haben sämtliche Eisenbahnen den militärischen Anforderungen Rechnung zu tragen (RV. Art. 47).

Bayern ist von dieser Zuständigkeit des Reiches **kraft Reservatrechts befreit**, soweit nicht das militärische Gebiet in Frage kommt (RV. Art. 46 Abs. 2).

Zur Ausübung der dem Reiche zustehenden Rechte wurde 1873 das **Reichseisenbahnamt** begründet, das über gewisse Rechtsfragen als verstärktes Reichseisenbahnamt unter Zuziehung richterlicher Mitglieder entscheiden sollte. Die Regel, daß die kaiserliche Verwaltung niemals der einzelstaatlichen übergeordnet ist, wurde hiermit durchbrochen.

Die **Bestimmungen der Reichsverfassung** sind aber zum großen Teile, namentlich was die Verwaltung der deutschen Eisenbahnen als eines einheitlichen Netzes anbetrifft, **auf dem Papiere** stehen geblieben. Demnach hat auch das Reichseisenbahnamt keine besondere Bedeutung erlangt. Das hängt damit zusammen, daß sehr bald Preußen zum reinen Staatsbahnsysteme überging, die Mittelstaaten, soweit es nicht schon früher geschehen war, dasselbe taten. Gegenüber den großen geschlossenen Staatsbahnnetzen entbehrte das Reich der hinreichenden Einwirkung. Die wirkliche Ausgestaltung der deutschen Eisenbahnen zu einem einheitlichen Netze ist daher nicht von Geltendmachung der Befugnisse des Reiches, sondern von Vereinbarungen der deutschen Staaten neben der Reichsverfassung über Betriebsmittel, Tarifwesen usw. zu erwarten.

II. **Post und Telegraphie.**

Post und Telegraphie werden behandelt im achten Abschnitte der **Reichsverfassung Art.** 48 ff.

Post und Telegraphie sind unbeschadet des später zu behandelnden bayrischen und württembergischen Reservatrechts **einheitliche Verkehrsanstalten des Reiches** (RV. Art. 48 Abs. 1).

Demgemäß hat das **Reich ausschließlich** das Recht der **Gesetzgebung** und das Recht der **vertragsmäßigen Regelung** des Post- und Telegraphenverkehrs gegenüber dem Auslande. Das gilt auch für Bayern und Württemberg. Nur die reglementarischen und Tarifbestimmungen über den Verkehr innerhalb Bayerns und Württembergs sind dem Landesrechte überlassen. Und nur über den unmittelbaren Verkehr mit den Nachbarstaaten Österreich und

der Schweiz dürfen Bayern und Württemberg völkerrechtliche Abkommen treffen (RV. Art. 52).

Die **Grenze zwischen Gesetz und Verordnung** (reglementarische Festsetzung und administrative Anordnung) wird bestimmt durch Verweisung auf die im norddeutschen Bunde maßgebend gewesenen Grundsätze (RV. Art. 48 Abs. 2). Die norddeutsche Bundesverfassung verweist ihrerseits wieder auf das preußische Recht. Daraus ergibt sich der allgemeine Grundsatz, daß alles, was nicht von der Gesetzgebung in Anspruch genommen wird, der Verordnung anheimfällt. Der Erlaß dieser Verordnungen steht dem Kaiser zu (RV. Art. 50 Abs. 2).

Wie der **Kaiser das verfassungsmäßige Haupt** der Reichsverwaltung ist, so gilt das auch von der Post- und Telegraphenverwaltung. Alle ihre Behörden sind daher kaiserliche.

Die oberste **Verwaltung** steht dem Reichspostamte zu, das dem Reichskanzler untergeordnet ist (vgl. § 45). Unter dem Reichspostamte führen die Verwaltung Oberpostdirektionen, deren Bezirke etwa den preußischen Regierungsbezirken entsprechen. Darunter stehen endlich die einzelnen Post- und Telegraphenämter.

Das **Reichspostgebiet** deckt sich nun nicht mit dem Reichsgebiete. Einerseits haben Bayern und Württemberg kraft Reservatrechts ihre einzelstaatliche Post- und Telegraphenverwaltung behalten, so daß die betreffenden Behörden hier königliche sind. Andererseits erstreckt sich das Reichspostgebiet über das verfassungsmäßige Bundesgebiet hinaus. Es gehören zum Reichspostgebiete auch die Schutzgebiete, in denen die Post- und Telegraphenverwaltung nicht Kolonialverwaltung, sondern unmittelbare Verwaltung des Reiches ist. Außerdem bestehen Postämter des Reiches in verschiedenen fremden Staaten, wie der Türkei, China und Marokko.

In dem Charakter der Reichspostverwaltung als einer kaiserlichen würde es auch liegen, daß alle ihre **Beamten** vom Kaiser oder kraft kaiserlicher Delegation ernannt würden. Das ist aber nicht der Fall.

Der **Kaiser ernennt** verfassungsmäßig nur **die oberen** (Direktoren, Räte, Oberinspektoren) und Kontrollbeamten (Inspek-

toren, Kontrolleure), die dem Kaiser auch den Diensteid leisten. Auffallenderweise soll von diesen Ernennungen den einzelnen Landesregierungen behufs der landesherrlichen Bestätigung und Publikation rechtzeitig Mitteilung gemacht werden (RV. Art. 50 Abs. 4). Das erklärt sich nur daraus, daß in einem großen Teile der außerpreußischen Staaten ursprünglich Preußen die Postverwaltung als Nachfolger von Thurn und Taxis, einem Privatunternehmer, übernommen hatte. Es mußte sich daher denselben einzelstaatlichen Aufsichtsrechten unterwerfen wie jene Privatpost. Die Bestimmung ist dann bestehen geblieben, auch nachdem die Post Sache des Bundesstaates geworden war. Eine praktische Bedeutung hat sie nicht mehr, die Bestätigung ist mindestens seit Erlaß des Reichsbeamtengesetzes für beseitigt zu erachten.

Alle übrigen Beamten, also die für den örtlichen und technischen Dienst der Betriebsstellen sollen verfassungsmäßig (Art. 50 Abs. 5) **von den Landesregierungen ernannt** werden. Damit entsteht der eigentümliche Begriff der mittelbaren Reichsbeamten, die im Dienste einer Reichsanstalt tätig, der Dienstpragmatik des Reichsbeamtengesetzes unterliegen, ihr Gehalt aus der Reichskasse beziehen, aber dem Reiche von einem Einzelstaate ernannt werden. In dem größten Teile des Reichspostgebietes ist jedoch auch die Ernennung der mittleren und unteren Beamten dem Reiche überlassen und erfolgt kraft kaiserlicher Delegation durch die Postbehörden. Das einzelstaatliche Ernennungsrecht besteht nur noch in Sachsen, Baden, den beiden Mecklenburg und Braunschweig.

Die **Erträge** der Post- und Telegraphenverwaltung fließen **in die Reichskasse** (AV. Art. 49). Für Bayern und Württemberg verbleiben sie kraft des Reservatrechts der Kasse des Einzelstaates. Dafür haben beide Staaten entsprechend höhere Matrikularbeiträge zu entrichten.

Das äußere Zeichen für die Verwendung der Posttaxe bildet die **Briefmarke**. Deshalb behielten auch Bayern und Württemberg ihre eigenen Briefmarken bei. Württemberg hat neuerdings, indem es die eigene Verwaltung und den Anspruch auf die Erträge behauptete, auf die eigene Briefmarke verzichtet. Sein Anteil an den Einnahmen ist seitdem durch Abkommen mit dem Reiche

festgestellt. In Bayern besteht die eigene Briefmarke fort. Besondere Briefmarken für die deutsche Post außerhalb des Bundesgebietes waren zum Teil durch die abweichende Währung geboten und entsprachen im übrigen dem Interesse des Absatzes an Sammler.

Die Post dient im ganzen Reiche kraft Reichsgesetzes auch **anderen Aufgaben**, so der Auszahlung der Unfall- und Invalidenrenten und dem Verkaufe der Beitragsmarken.

Anhang.

§ 50. Das Reichsland Elsaß-Lothringen.

Das durch den Frankfurter Frieden an das deutsche Reich abgetretene und somit völkerrechtlich von diesem erworbene Gebiet von Elsaß-Lothringen ist durch das Vereinigungsgesetz vom 9. Juni 1871 auch staatsrechtlich mit dem deutschen Reiche verbunden und dem verfassungsmäßigen Bundesgebiete im Sinne des Art. 1 der Reichsverfassung hinzugetreten. Das **Reich** erwarb damit die **volle Staatsgewalt**, während es sonst nur einzelne Befugnisse hat und eine ergänzende Landesstaatsgewalt voraussetzt. Es erwuchs damit dem Reiche die Verpflichtung, für die sonst vom Einzelstaate wahrgenommenen Rechte eine eigene Organisation zu schaffen. Und das ist die Landesstaatsgewalt in Elsaß-Lothringen.

Elsaß-Lothringen ist nicht Staat. Das ergibt sich geschichtlich. Denn es war dies nicht während seiner Zugehörigkeit zu Frankreich. Die Rechte der französischen Staatsgewalt sind auf das deutsche Reich übergegangen. Und seitdem ist kein Zeitpunkt festzustellen, in dem Elsaß-Lothringen Staat geworden sein sollte. Es ergibt sich aber auch staatsrechtlich. Elsaß-Lothringen fehlt zum Staate nicht weniger als alles. Es hat kein Gebiet, sein Gebiet ist nur Reichsgebiet und steht zur ausschließlichen Verfügung des Reiches. Es hat keine Staatsangehörigkeit, diese wäre bei der Einräumung politischer Rechte in Elsaß-Lothringen an alle Reichsangehörigen ohne Inhalt. Seine Bewohner, soweit sie nicht als Altdeutsche ihre frühere Staatsangehörigkeit behalten haben, sind

nur Reichsangehörige. Es hat keine höchste Staatsgewalt, keinen Teil unkontrollierbarer Betätigung, seine ganze Organisation steht zur Verfügung des Reiches und beruht auf Reichsgesetz. Das Reich hat in Elsaß-Lothringen die volle Staatsgewalt.

Elsaß-Lothringen ist daher **Provinz des Reiches.** Doch hat es nicht nur wie die preußischen Provinzen eine verwaltungsrechtliche Bedeutung. Vielmehr sind seine Organe auch zu verfassungsrechtlicher Mitwirkung berufen. Es ist daher eine Provinz von verfassungsrechtlicher Bedeutung gleich den österreichischen Kronländern.

Nach der Einverleibung des Landes durch das Vereinigungsgesetz vom 9. Juni 1871 folgte zunächst eine mehrjährige Periode kaiserlicher Diktatur. Die oberste Verwaltung führte der Reichskanzler, die provinzielle das Oberpräsidium in Straßburg. Durch Gesetz vom 25. Juni 1873 wurde die Reichsverfassung eingeführt, so daß sich seitdem die gesamte Gesetzgebung in den gemeingültigen Formen unter Zustimmung von Bundesrat und Reichstag vollzog. An Stelle der Zustimmung des Reichstags konnte für sog. Landesgesetze seit dem Gesetze vom 2. Juni 1877 die des 1874 im Verordnungswege errichteten Landesausschusses treten. Endlich brachte das Gesetz vom 4. Juli 1879 **die endgültige Organisation** unter Verlegung der Regierung nach Straßburg.

I. **Verfassung.**

Inhaber der Staatsgewalt ist das Reich. Dieses kann aber nur handeln durch seine verfassungsmäßigen

1. **Organe.** Als solche kommen Bundesrat, Kaiser und Reichstag in Betracht. Doch ist die Reihenfolge hier eine andere: Kaiser, Bundesrat und Reichstag. Auch kommt zum Kaiser die Extravagante des Statthalters, zum Reichstage die des Landesausschusses.

a) **Kaiser.** Er ist an die Spitze zu stellen, da § 3 des Vereinigungsgesetzes ihm die Ausübung der Staatsgewalt schlechthin beilegt, für die Zuständigkeit des Kaisers also die Vermutung spricht. Doch ist der Kaiser nicht besonderer Landesherr von Elsaß-Lothringen, sondern die Ausübung der Staatsgewalt bildet einen Bestandteil seiner kaiserlichen Befugnisse. Nur im Ergebnisse erhält er damit im Reichslande dieselben Rechte wie ein deutscher Landes-

herr, weshalb sogar die Gesetzgebung von landesherrlichen Befugnissen spricht. Die kaiserlichen Rechte sind Ausfluß des Präsidiums und daher gebunden an die ministerielle Gegenzeichnung früher des Reichskanzlers, seit 1879 des Statthalters.

Ein **Statthalter** mit dem Sitze in Straßburg muß vom Kaiser ernannt werden. Seine **Befugnisse** sind **dreifach.**

Er ist der **verantwortliche Provinzialminister** des Reiches für Elsaß-Lothringen in allen außerhalb der gemeingültigen Zuständigkeit des Reiches liegenden Angelegenheiten. Ihm liegt daher die Gegenzeichnung der betreffenden kaiserlichen Anordnungen ob. Der Grundsatz, daß der Reichskanzler einziger Reichsminister ist, wird hier insofern durchbrochen, als der Statthalter dem Reichskanzler nicht unter-, sondern nebengeordnet ist. In Behinderungsfällen wird der Statthalter ebenso durch den Staatssekretär des elsaß-lothringischen Ministeriums vertreten wie der Reichskanzler durch die Staatssekretäre der obersten Reichsämter.

Dem Statthalter können (nicht müssen) vom Kaiser **landesherrliche Befugnisse** übertragen werden. Dies geschieht regelmäßig hinsichtlich solcher niederer Bedeutung. Hier ist der Statthalter Regierungsstellvertreter des Kaisers. Seine eigenen Anordnungen bedürfen daher der ministeriellen Gegenzeichnung, die dem Staatssekretär obliegt.

Der Statthalter ist endlich das **Haupt der elsaß-lothringischen Provinzialverwaltung** und steht an der Spitze des Ministeriums. Das frühere Oberpräsidium ist als neben ihm überflüssig aufgehoben worden.

b) **Bundesrat.** In der Stellung des Bundesrates kommt die fortdauernde Souveränetät des Reiches über Elsaß-Lothringen praktisch zur Geltung. Der Bundesrat hat aber hier nicht wie in der gemeingültigen Zuständigkeit des Reiches Befugnisse auf allen Gebieten des Staatslebens, namentlich nicht auf dem der Regierung, wo er durch den Kaiser verdrängt ist, sondern nur eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung.

c) **Reichstag.** Seine Befugnisse sind dieselben wie in der gemeingültigen Zuständigkeit des Reiches.

An die Stelle des Reichstags kann jedoch für elsaß-loth-

ringische Landesangelegenheiten **der Landesausschuß** treten, dessen gesetzliche Grundlage jetzt in dem Organisationsgesetze von 1879 enthalten ist.

Der **Landesausschuß besteht** aus 58 Mitgliedern. Von diesen werden 34 von den Bezirkstagen, den kommunalen Vertretungen der Bezirke, 4 in den Stadtkreisen Straßburg, Mülhausen, Metz und Colmar von den Gemeinderäten aus ihrer Mitte und 20 von den Landkreisen durch die Gemeinderäte mittels Wahlmänner gewählt. Die Wahlen erfolgen auf drei Jahre.

Der Landesausschuß **hat die vollen parlamentarischen Rechte.** Dem Kaiser steht die Berufung, Vertagung und Auflösung zu. Letztere zieht die der Bezirkstage nach sich.

Die **Regierung** wird dem Landesausschusse gegenüber durch das Ministerium vertreten.

2. **Funktionen.**

a) **Gesetzgebung.** In Betracht kommt hier nur die sog. **Landesgesetzgebung**, die außerhalb der gemeingültigen Zuständigkeit des Reiches liegt. Inhaber dieser Landesgesetzgebung ist aber selbstverständlich auch das Reich.

Die **Formen der Gesetzgebung** haben mannigfach **geschwankt.** In der Periode der Diktatur (1871—1874) hatte die Ausübung der Gesetzgebung der Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates, nur bei Aufnahme von Anleihen und Übernahme von Garantien für Elsaß-Lothringen war auch die Zustimmung des Reichstages erforderlich. Seit Inkrafttreten der Reichsverfassung (1874—1877) war unter allen Umständen die Zustimmung von Bundesrat und Reichstag geboten. Erst seit 1877 konnte die Zustimmung des Reichstags durch die des Landesausschusses ersetzt werden.

In der dem Kaiser übertragenen Ausübung der Staatsgewalt liegt auch die des Gesetzgebungsrechts. Was für die gemeingültige Zuständigkeit des Reiches bestritten ist, erscheint daher für die elsaß-lothringische Landesgesetzgebung zweifellos, nämlich daß der **Kaiser** im Namen des Reiches **Träger des Sanktionsrechts** ist und ein absolutes Veto hat. Der Kaiser ist nur an die Zustimmung des Bundesrates, der auch hier regelmäßig vor der Volksvertretung und noch einmal nach dieser zu beschließen hat,

und an die des Landesausschusses oder des Reichstags gebunden. Die Einholung der Zustimmung des Landesausschusses ist die überwiegende Regel, die statt dessen zulässige Zustimmung des Reichstags bildet nur ein Sicherheitsventil.

Gegenstand der Gesetzgebung ist nach dem im Reichslande herrschend gewesenen Grundsatze des französischen Rechts von der Teilung der Gewalten der Erlaß aller Rechtssätze von Staats wegen. Außerdem sind der Gesetzgebung noch andere Gegenstände überwiesen, so die alljährliche Feststellung des Landeshaushaltsetats, die Aufnahme von Anleihen, die Übernahme von Garantien für das Reichsland.

Anders als in der gemeingültigen Zuständigkeit des Reiches besteht für Elsaß-Lothringen nach dem Gesetze vom 25. Juni 1873 ein **Notverordnungsrecht.** Dieses steht, ohne an weitere rechtliche Voraussetzungen gebunden zu sein, dem Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates zu, während der Reichstag nicht versammelt ist. Solche Verordnungen dürfen aber nichts bestimmen, was der Verfassung und den in Elsaß-Lothringen geltenden Reichsgesetzen zuwider ist, auch keine Anleihe oder Garantie zu Lasten des Reichslandes begründen. Diese Verordnungen sind dem Reichstage bei dessen nächstem Zusammentritte zur Genehmigung vorzulegen. Bei deren Versagung treten sie außer Kraft.

b) **Regierung.** Da der Erlaß aller Rechtssätze der Gesetzgebung vorbehalten ist, gibt es keine freie Regierung, sondern nur eine gesetzlich gebundene. Alle Regierung erscheint als vollziehende Gewalt.

Träger der Regierung ist **der Kaiser** kraft der ihm übertragenen Ausübung der Staatsgewalt.

Im übrigen sind die Befugnisse der Regierung die allgemein üblichen. Nur für Ordensverleihungen muß der König von Preußen den deutschen Kaiser ergänzen.

II. Verwaltung.

1. Verwaltungsorganisation.

An der Spitze steht seit 1879 das dem Statthalter untergeordnete elsaß-lothringische **Ministerium.** Dessen Haupt ist der Staatssekretär, der dem Statthalter in gleicher Weise untergeordnet ist und ihn vertreten kann, wie das bei den Chefs der obersten

Reichsämter gegenüber dem Reichskanzler der Fall ist. Das Ministerium zerfällt in Abteilungen, an deren Spitze Staatssekretäre stehen. Doch kann auch dem Staatssekretär die Leitung einer Abteilung übertragen werden. Die weitere Organisation ist kaiserlicher Verordnung überlassen.

Im Anschlusse an die französischen Überlieferungen ist seit 1879 ein **Staatsrat** gebildet worden. Er besteht unter dem Vorsitze des Statthalters aus dem Staatssekretär, den Unterstaatssekretären, dem Oberlandesgerichtspräsidenten und Oberstaatsanwalt und 8 bis 12 Mitgliedern, welche der Kaiser auf je drei Jahre ernennt, darunter 3 auf Vorschlag des Landesausschusses. Der Staatsrat hat Gesetzentwürfe, Ausführungsverordnungen und andere ihm vom Statthalter überwiesene Angelegenheiten zu begutachten, auch können ihm durch die Landesgesetzgebung andere, insbesondere beschließende Obliegenheiten übertragen werden.

Der **kaiserliche Rat**, auf Gesetz vom 30. Dezember 1871 beruhend, ist oberstes Verwaltungsgericht im Sinne des französischen Contentieux, dessen Umfang jedoch durch die deutsche Gesetzgebung sehr abgenommen hat.

Die unter der Provinzialverwaltung stehenden **Bezirke** sind nichts anderes als die französischen Departements mit ihrer Organisation unter Verdeutschung der Namen. Die Departements wurden zu Bezirken, an die Stelle der Bezeichnung nach Flußnamen trat die nach Landschaften Unterelsaß, Oberelsaß und Lothringen. Aus dem Präfekten wurde der Bezirkspräsident; das Bezirkspräsidium, an dessen Spitze er steht, ist eine bureaukratisch organisierte Behörde und hat mit einer preußischen Regierung nichts zu tun. Für kommunale Zwecke und einzelne Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung hat das Departement eine Vertretung in dem Conseil général, dieser verwandelte sich in Elsaß-Lothringen in den Bezirkstag, der durch Beteiligung an den Wahlen des Landesausschusses auch eine verfassungsrechtliche Bedeutung hat. Der unter dem Vorsitze des Präfekten tätige Conseil de préfecture, der, aus Verwaltungsbeamten zusammengesetzt, kollegial die Angelegenheiten des Contentieux in erster Instanz zu erledigen hat, wurde zum Bezirksrate.

Das unter dem Departement stehende Arrondissement mit seinem Unterpräfekten und einem Conseil d'arrondissement hat in Frankreich eine sehr geringe Bedeutung und ist auf die allgemeine Landesverwaltung beschränkt. In Elsaß-Lothringen hat man zunächst den Umfang bedeutend verkleinert. Aus dem Arrondissement wurde der **Kreis**. An die Spitze trat der Kreisdirektor, ihm zur Seite als gewählte Vertretung der Kreistag. Außerdem ist man aber bemüht gewesen, durch Übertragung verschiedener Obliegenheiten auf den Kreis die Verwaltung zu dezentralisieren und dem Kreise eine selbständige Bedeutung zu geben, die das französische Arrondissement nicht hatte.

Die **Gemeindeverfassung** ist allerdings unter deutscher Herrschaft neu geregelt, doch entsprechend den Grundsätzen des französischen Rechts.

2. **Einzelne Verwaltungsgebiete.**

a) **Auswärtiges.** Eine auswärtige Verwaltung des Reichslandes kann es nicht geben, da Elsaß-Lothringen kein Staat ist und in völkerrechtlicher Hinsicht vom Reiche gedeckt wird.

b) **Kriegswesen.** Eine Verteilung der Befugnisse zwischen dem Reiche und einzelstaatlicher Kontingentsherrlichkeit ist gleichfalls mangels der Staatseigenschaft des Reichslandes nicht möglich. Es bestehen auch keine besonderen Truppenteile Elsaß-Lothringens, sondern seine Wehrpflichtigen werden in die Kontingente Preußens und der mittelstaatlichen Königreiche eingestellt. Die neuerdings erfolgte Benennung einzelner Regimenter nach den elsaß-lothringischen Bezirken bezieht sich auf preußische Truppen, die im Reichslande stehen. Die Militärverwaltung führt das preußische Kriegsministerium.

c) **Justiz.** Die Organisation ist seit 1879 die gemeinrechtliche mit dem Oberlandesgerichte in Colmar und unter oberster Rechtsprechung des Reichsgerichts.

d) **Innere Verwaltung.** Materiell ist das französische Recht zum großen Teile bestehen geblieben. Selbst wo das Reich zuständig ist, hat es eine große Zurückhaltung gezeigt, die Gewerbeordnung erst sehr spät, die Armengesetzgebung und das Reichspreßgesetz überhaupt noch nicht eingeführt. Daher ist Elsaß-

Lothringen armenrechtlich Ausland. Die Organe sind durch die Behörden der allgemeinen Landesverwaltung gegeben.

e) **Finanzen.** Auf finanziellem Gebiete tritt vor allem der **staatenähnliche** Charakter des Reichslandes zutage.

Geschichtlich hatte das Reich mit der Abtretung seitens Frankreichs alle Einkünfte der französischen Staatsgewalt erworben und war in alle ihre Verpflichtungen eingetreten. Das Reich hätte also wie in einem Einheitsstaate alle Staatseinnahmen zu erheben und alle Staatsbedürfnisse zu decken gehabt. Das wäre aber politisch bedenklich gewesen. Denn in seiner gemeingültigen Zuständigkeit hat das Reich nur gewisse Einnahmen und Ausgaben. Wäre es in Elsaß-Lothringen anders gewesen, so wäre der Verdacht entstanden, daß besondere Einnahmen aus dem Reichslande allgemeinen Reichszwecken dienten. Außerdem hätte dadurch das an sich höchst verwickelte Etatswesen des Reiches eine neue Trübung erfahren.

Deshalb hat man einen eigenen elsaß-lothringischen **Landesfiskus** als besondere juristische Person begründet, dem grundsätzlich alle diejenigen Einnahmen und Ausgaben beigelegt sind, die sonst dem einzelstaatlichen Fiskus zustehen und obliegen. Damit ist das Reichsland eine juristische Person nicht bloß kommunalen, sondern staatlichen Charakters.

Die Einnahmen und Ausgaben werden daher durch **besondere Etats** im Wege der elsaß-lothringischen Landesgesetzgebung festgestellt. Die Kontrolle liegt nach den allgemeinen Grundsätzen des Reichsrechts, die wiederum die preußischen sind, dem Rechnungshofe des deutschen Reiches ob. Die Regierung hat dann alljährlich dem Bundesrate und dem Landesausschusse oder, wenn dieser die Entlastung verweigert, dem Reichstage Rechnung zu legen. Auch ist die Aufnahme von **Anleihen**, die Übernahme von **Garantien** auf Grund der Landesgesetzgebung zulässig.

Grundsätzlich hat der Landesfiskus alle diejenigen **Einnahmen**, die auch sonst das Reich nicht für sich in Anspruch nimmt, aus Domänen und Forsten, staatlichen Gewerbebetrieben wie der aus dem französischen Monopole übrig gebliebenen Straßburger Tabakmanufaktur, allen direkten Steuern und einigen indirekten. Die

Regel erleidet nur zwei Ausnahmen. Die Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen sind Eigentum und Einnahmequelle des Reiches geblieben. Andererseits ist die Biersteuer dem Reichslande verblieben, das dafür entsprechend höhere Matrikularbeiträge an die Reichskasse zu entrichten hat (vgl. § 48).

Dagegen hat das Reichsland alle diejenigen **Ausgaben** zu bestreiten, die sonst dem Einzelstaate obliegen, also z. B. für die innere Verwaltung, die Justiz, Kirche und Schule.

f) **Kirche und Schule.** Für das Verhältnis des Staates zu den Religionsgemeinschaften hat sich im wesentlichen die in Frankreich selbst jetzt beseitigte französische Gesetzgebung behauptet. Insbesondere gilt für die katholische Kirche das Konkordat von 1801. Da jedoch das dort vorgesehene Ernennungsrecht des Staatsoberhauptes für die Bischofsämter von der Kurie nie akatholischen Fürsten zugestanden wird, bleibt nur die Ernennung durch den Papst nach vorheriger Verständigung mit dem Staate über die Personenfrage.

Die neuerdings hervorgetretenen Bestrebungen auf **Verwandlung Elsaß-Lothringens in einen Bundesstaat** sind **politisch aussichtslos.** Man kann wohl den Landesausschuß künftig als Landtag bezeichnen und den Reichstag als Faktor der Landesgesetzgebung ausschalten. Die Bildung des Landesausschusses, wenn sie auch künftig nach anderen Grundsätzen erfolgt, wird aber schwerlich nach dem Reichstagswahlrechte geschehen können. Unmöglich ist die Ausschaltung des Bundesrates, da sich in seiner Mitwirkung bei der Gesetzgebung allein die Souveränetät des Reiches betätigt. Und gänzlich außerhalb des Bereiches der Möglichkeit steht eine besondere Vertretung des Reichslandes im Bundesrate. Schon jetzt ist die reichsländische Regierung durch Kommissare mit beratender Stimme vertreten, und den Interessen des Reichslandes steht das volle Gewicht der preußischen Stimmen zur Verfügung. Besondere elsaß-lothringische Stimmen würden aber entweder nur das preußische Stimmgewicht vermehren, was die Mittelstaaten ablehnen würden, oder bei Begründung einer unentziehbaren Statthalterschaft oder Instruktion der Bevollmächtigten durch den Landesausschuß den

Kaiser der Regierung entkleiden, was dieser sich nicht gefallen lassen könnte.

§ 51. Die Schutzgebiete.

Die Schutzgebiete sind durch völkerrechtliche Akte für das deutsche Reich erworben und daher **völkerrechtlich**, d. h. im Verhältnisse zu anderen Staaten **Reichsinland**. Dagegen sind sie nicht dem Bundesgebiete einverleibt, wie solches verfassungsrechtlich durch Art. 1 RV. feststeht. Sie sind daher **staatsrechtlich** grundsätzlich **Ausland**, nur in einigen Beziehungen, z. B. für Indigenatsrecht, Strafrecht usw. werden sie auch staatsrechtlich als Inland betrachtet. Doch besteht in den Schutzgebieten keine andere Staatsgewalt als die des Reiches. Sie sind daher **durch Realunion** mit dem Reiche **verbundene Nebenländer.**

Daraus ergeben sich Folgerungen für Gebiet und Bewohner.

Das **Gebiet** gehört dem Reiche. Und doch handelt es sich nicht um Bundesgebiet. Gebietsveränderungen können daher einseitig vom Kaiser vorgenommen werden. Selbst Reichsangehörige haben kein Aufenthaltsrecht, sondern sind ausweisbar.

Die **Bewohner** mit Ausnahme der fremden Staatsangehörigen sind Untertanen des Reiches. Doch nur die Reichsangehörigen aus dem Mutterlande und ihre Nachkommen und diejenigen, denen die Reichsangehörigkeit besonders verliehen wird, besitzen das deutsche Reichsindigenat. Die große Masse der Bewohner, insbesondere die Eingeborenen, sind nicht Reichsangehörige.

Geschichtlich dachte man bei Erwerb der Schutzgebiete an Begründung einer Unterstaatsgewalt für Kolonialgesellschaften durch Schutzbriefe und für einheimische Herrscher unter Lehnsherrlichkeit des Reiches. Dieser Grundgedanke Bismarckscher Kolonialpolitik ließ sich allgemein von Anfang an nicht verwirklichen. Nur für die deutsch-ostafrikanische Gesellschaft und die Neu-Guinea-Kompanie wurden 1885 Schutzbriefe erteilt. Zurückgeblieben sind von dem ursprünglichen Kolonialprogramme die Bezeichnungen des Schutzgebietes, der Schutzgewalt, der Schutztruppe. Doch das Reich hat jetzt in allen Schutzgebieten die volle Staatsgewalt, ohne daß eine ergänzende Unterstaatsgewalt bestände.

Die notwendigen gesetzlichen Rechtsgrundlagen des Kolonialrechts wurden geschaffen durch das **Schutzgebietsgesetz** vom 17. April 1886, jetzt in der neuesten Fassung vom 10. September 1900.

I. **Verfassung.**

Inhaber der gesamten und ungeteilten Staatsgewalt in den Schutzgebieten ist das Reich. Dieses kann aber nur handeln durch seine verfassungsmäßigen Organe, Bundesrat, Kaiser und Reichstag. Für die Schutzgebiete sind sie aber in anderer Reihenfolge aufzuführen: Kaiser, Bundesrat und Reichstag.

1. **Organe.**

a) **Der Kaiser.** Nach § 1 des Schutzgebietsgesetzes übt die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten der Kaiser im Namen des Reiches aus. Schutzgewalt ist aber nichts anderes als Staatsgewalt. Der Kaiser ist daher allgemein mit der Ausübung der Staatsgewalt in den Schutzgebieten betraut, so daß für seine Zuständigkeit die allgemeine Vermutung spricht. Er ist nicht Landesherr der Schutzgebiete, sondern hat die Schutzgewalt als einen Bestandteil seiner kaiserlichen Rechte. Die Schutzgewalt ist ein Ausfluß des Präsidiums, die Anordnungen des Kaisers bedürfen daher der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Da die Beschränkungen des Kaisers durch Gesetzgebung und Rechtsprechung unendlich viel geringer sind als im Inlande, besitzt der Kaiser in der Schutzgewalt eine annähernd absolute Regierungsgewalt über die Schutzgebiete.

b) **Bundesrat und Reichstag** haben nur eine Einwirkung als Faktoren der Reichsgesetzgebung, insbesondere der Bundesrat keinerlei Teilnahme an der Regierung. Das Gebiet der Reichsgesetzgebung für die Schutzgebiete ist nun aber sehr eng. Somit schränken Bundesrat und Reichstag die kaiserliche Schutzgewalt nur unerheblich ein.

2. **Funktionen.**

a) Die **Regierung** steht dem Kaiser als Ausfluß der Schutzgewalt zu. Sie muß allerdings wie jede Betätigung eines verfassungsmäßigen Reichsorganes auf Gesetz beruhen, also als Regierung den Charakter der Vollziehung haben. Diese gesetzliche Grundlage ist aber enthalten in der ganz allgemeinen Formel des

§ 1 des Schutzgebietsgesetzes, wonach dem Kaiser die Schutzgewalt zusteht. In der kaiserlichen Regierung, welche durch die Verwaltung der Kolonialbehörden ihre weitere Ausführung findet, fällt alles, was nicht von der Gesetzgebung und Rechtsprechung in Anspruch genommen wird.

b) Die **Gesetzgebung.** Da es eigene gesetzgebende Körperschaften für die Schutzgebiete nicht gibt, und daher auch eine koloniale Landesgesetzgebung nach elsaß-lothringischem Vorbilde nicht in Frage kommt, kann die **Form** der Gesetzgebung nur die der gemeingültigen Reichszuständigkeit sein, also eine vom Kaiser im Namen des Reiches unter Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages erlassene Verordnung.

Die **Gegenstände** der Gesetzgebung sind durch das Schutzgebietsgesetz grundsätzlich durch Bezugnahme auf das Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit dahin bestimmt, daß für deutsche Reichsangehörige und die ihnen gleichstehenden Fremden das deutsche Privat-, Straf- und Prozeßrecht, allgemeine privatrechtliche preußische Landesgesetze und die entsprechenden Grundsätze der Gerichtsverfassung Anwendung finden. Nur in einzelnen Punkten kann der Kaiser, den Bedürfnissen der Schutzgebiete entsprechend, im Verordnungswege Abänderungen treffen. Eingeborene unterliegen für die Rechtspflege lediglich dem Verordnungsrechte. Das Schutzgebietsgesetz regelt außerdem die Grundlagen des Kolonialgesellschaftsrechts, die Bekenntnis- und Kultusfreiheit der im deutschen Reiche anerkannten Religionsgemeinschaften und das Personenstandswesen der Deutschen und der ihnen gleich stehenden Fremden. Weiter gesetzlich geregelt sind das Finanzwesen der Schutzgebiete durch Gesetz vom 30. März 1892 und die Stellung der afrikanischen Schutztruppen durch Gesetz vom 7. Juli 1896.

c) Die **Rechtsprechung.** Eine unabhängige Rechtspflege auf Grund des Gesetzes ist nur gewährleistet für die deutschen Reichsangehörigen und die ihnen gleichstehenden Fremden. Die Rechtsprechung über die Eingeborenen ist Verwaltungssache. Aber auch die förmliche Rechtsprechung erstreckt sich nur auf die ordentliche Rechtspflege, Zivil- und Strafverfahren. Irgend welche Formen der Verwaltungsrechtsprechung bestehen nicht.

II. Verwaltung.

1. Verwaltungsorganisation.

a) **Oberste Verwaltung im Inlande.** Die oberste Verwaltung wurde ursprünglich, da es sich wesentlich um Feststellung des Verhältnisses zu anderen Staaten handelte, von dem Auswärtigen Amte geführt. In diesem entwickelte sich für die Verwaltung der Schutzgebiete eine besondere **Kolonialabteilung** unter einem Direktor. Seit der Verordnung vom 12. Dezember 1894 ist sie dem Staatssekretär des Auswärtigen Amtes nur noch insoweit untergeordnet, als die Beziehungen zu auswärtigen Staaten und die allgemeine Politik in Frage kommen, sonst steht sie unmittelbar unter dem Reichskanzler. Die Ausbildung der Kolonialabteilung zu einem Reichskolonialamte mit einem Staatssekretäre an der Spitze nach dem Typus der übrigen obersten Reichsämter ist in Aussicht genommen.

Der Kolonialabteilung steht als sachverständiger Beirat, der durch Erlaß vom 10. Oktober 1890 errichtete **Kolonialrat** zur Seite. Er hat keine beschließenden Obliegenheiten, sondern nur eine beratende Stellung.

Das ostasiatische Pachtgebiet von Kiaotschau steht als Marinestation nicht unter der obersten Verwaltung der Kolonialabteilung, sondern unter der des Reichsmarineamtes.

b) **Verwaltung in den Schutzgebieten.** Zur Vertretung der Reichsgewalt in den einzelnen Schutzgebieten, soweit die Verwaltung nicht Gesellschaften übertragen war, wurden anfangs kaiserliche Kommissare bestellt. Sie erhielten später in den größeren Schutzgebieten den Titel von Gouverneuren, in den kleineren den von Landeshauptleuten.

Gegenwärtig steht an der Spitze jedes Schutzgebietes ein Gouverneur als der verantwortliche Chef der gesamten bureaukratisch organisierten Verwaltung. Dem Gouverneur sind die erforderlichen oberen Beamten zugeordnet, z. B. in Kamerun ein Kanzler, in Ostafrika ein Zolldirektor. Als beratendes Organ steht dem Gouverneur ein Gouvernementsrat in gleicher Weise zur Seite wie dem Kolonialdirektor der Kolonialrat. Der Gouverneur von Kiaotschau ist stets Marineoffizier.

Die größeren Schutzgebiete zerfallen in Bezirksämter, an deren Spitze Bezirksamtmänner stehen.

Durch Verordnung vom 3. September 1899 ist der Reichskanzler ermächtigt, Wohnplätze zu kommunalen Verbänden mit juristischer Persönlichkeit zu vereinigen. Das ist seit 1901 in Ostafrika geschehen, wo die Bezirke zu Bezirksverbänden gestaltet sind. Deren Organ ist ein Bezirksrat, unter Vorsitz des Bezirksamtmannes aus fünf ernannten Mitgliedern bestehend.

Alle Beamte der Schutzgebiete sind Reichsbeamte und zwar als solche des auswärtigen Dienstes politische Beamte, die jederzeit zur Disposition gestellt werden können. Doch werden sie als Landesbeamte bezeichnet, da sie ihr Gehalt aus der Kasse des einzelnen Schutzgebietes beziehen. Auch unterstehen sie besonderen Disziplinarbehörden.

Ihre Ergänzung findet die Verwaltung des Reiches in der der einheimischen Häuptlinge. Doch haben diese selbst da, wo die deutsche Herrschaft auf Grund besonderer Schutzverträge mit ihnen begründet ist, keine eigene Staatsgewalt, sondern sind lediglich Organe der deutschen Verwaltung für die einheimische Bevölkerung.

2. **Einzelne Verwaltungsgebiete.**

a) **Auswärtiges.** Da die Schutzgebiete völkerrechtlich Inland sind, also durch das Reich gedeckt werden, kommt eine besondere auswärtige Verwaltung für sie nicht in Frage.

b) **Krieg.** Überseeische Garnisonen wurden von der ursprünglichen Bismarckschen Kolonialpolitik abgelehnt. Erst der ostafrikanische Aufstand von 1890 nötigte zur Bildung der Wißmanntruppe, deren Mitglieder in einem privaten Dienstverhältnisse zum Reichskommissar Wißmann standen. Danach sah man sich in Ostafrika und demnächst auch in anderen afrikanischen Schutzgebieten zur Bildung von **Schutztruppen** genötigt. Die besonderen Gesetze für Ostafrika von 1891 und für Südwestafrika und Kamerun von 1895 wurden zusammengefaßt in einem Gesetze über die afrikanischen Schutztruppen vom 7. Juli 1896.

Die **Bildung der Schutztruppen**, deren oberster Kriegsherr der Kaiser ist, beruht grundsätzlich auf Werbung. Die Ergänzung erfolgt für Offiziere und Unteroffiziere, in Südwestafrika auch für die Mannschaften aus Angehörigen des Reichsheeres und der

Marine auf Grund freiwilliger Meldung, im übrigen aus angeworbenen Farbigen. Durch kaiserliche Verordnung kann Reichsangehörigen auch die Erfüllung der allgemeinen Wehrpflicht in der Schutztruppe gestattet werden. Das ist für die nur aus Deutschen gebildete südwestafrikanische Schutztruppe geschehen. Auch ist bei Gefahr die Einberufung beurlaubter Wehrpflichtiger, die sich in einem Schutzgebiete aufhalten, zu der Schutztruppe gestattet.

Die **deutschen Angehörigen** der Schutztruppe stehen **gesetzlich** unter deutschem Militärstrafrechte und Strafverfahren. Auch sind ihre Versorgungsansprüche gesetzlich geregelt. Für die Farbigen greift in diesen Beziehungen die Regelung durch Verordnung Platz.

In dem Gebiete von **Kiaotschau** sind Truppenteile der **Marine** stationiert.

c) **Justiz.** Gerichtsverfassung, Verfahren und materielles Recht haben nur **für Weiße** eine **gesetzliche Grundlage** in dem Schutzgebietsgesetze, das den Gegenstand unter Bezugnahme auf das Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900 regelt.

Richter erster Instanz ist an Stelle des Konsuls der vom Reichskanzler mit der Ausübung der Gerichtsbarkeit ermächtigte Beamte. Die richterliche Tätigkeit ist jetzt im allgemeinen von der Verwaltung getrennt. Kleinere Schutzgebiete bilden einen eigenen Gerichtsbezirk, größere sind in mehrere Bezirke eingeteilt. Der Richter heißt meist Bezirksrichter, in Kiaotschau Oberrichter, weil er die obere Instanz für die Chinesen bildet. Der Richter entscheidet allein in den Sachen, für die in Deutschland der einzelne Amtsrichter zuständig ist, unter Zuziehung von zwei, in wichtigeren Sachen vier Beisitzern aus der Zahl der Gerichtseingesessenen in den Sachen, die in Deutschland zur Zuständigkeit der Schöffengerichte, der Landgerichte und der Schwurgerichte gehören.

Als **Gericht zweiter Instanz** besteht in den größeren Schutzgebieten ein eigenes Gericht, kleinere sind an ein anderes angeschlossen, z. B. Kamerun umfaßt auch Togo. Das Gericht besteht aus einem Oberrichter und vier Beisitzern. Statt dessen kann auch ein Konsulargericht mit der Gerichtsbarkeit zweiter Instanz betraut werden, so das von Shangai für Kiaotschau. Eine einheitliche oberste Gerichtsbarkeit dritter Instanz besteht nicht.

Das anzuwendende Recht ist **das deutsche Privat-, Straf- und Prozeßrecht** vorbehaltlich einzelner Abänderungen, die auf Grund besonderer Ermächtigungen des Schutzgebietsgesetzes im Wege kaiserlicher Verordnung getroffen werden können.

Die **Gerichtsbarkeit über die Eingeborenen** ist Verwaltungssache. Sie wird von deutschen Behörden meist nur ausgeübt in wichtigeren Fällen, und wo das deutsche Interesse beteiligt ist, sonst den einheimischen Häuptlingen überlassen.

d) **Innere Verwaltung.** Eine gesetzliche Grundlage hat nur das Polizeiverordnungsrecht im Anschlusse an das Konsulargerichtsbarkeitsgesetz und das Personenstandswesen für Weiße. Im übrigen handelt es sich um gesetzlich nicht gebundene Verwaltung.

e) **Finanzen.** Nach dem Gesetze vom 30. März 1892 sind die **Schutzgebiete** eigene **juristische Personen** und haben einen Landesfiskus.

Demgemäß wird für jedes Schutzgebiet alljährlich ein **eigener Etat** festgestellt in der Form des Reichsgesetzes. Auch die Rechnungskontrolle erfolgt ebenso wie im Reiche.

Dagegen haben die **Einnahmen** keine gesetzliche Grundlage. Sie bestehen in Kronland, etwaigen Gewerbebetrieben, wie Eisenbahnen, und Steuern, die im Verordnungswege eingeführt werden können. Die Erträge der ostafrikanischen Zölle sind bis zur Tilgung der von der ostafrikanischen Gesellschaft zur Auszahlung des Sultans von Sansibar aufgenommenen Anleihe der Gesellschaft zu überweisen. Außerdem erhalten die meisten Schutzgebiete Zuschüsse aus der Reichskasse.

Aus den Einnahmen sind die **Ausgaben** für die Verwaltung des Schutzgebietes zu bestreiten.

Anleihen und Garantien zu Lasten eines Schutzgebietes bedürfen der Grundlage eines Reichsgesetzes.

f) **Kirche.** Das Schutzgebietsgesetz verbürgt den Angehörigen der im deutschen Reiche anerkannten Religionsgemeinschaften Gewissensfreiheit und religiöse Duldung, freie und öffentliche Ausübung dieser Kulte, das Recht der Erbauung gottesdienstlicher Gebäude und der Einrichtung von Missionen.

Drittes Buch. Das allgemeine Staatsrecht.

Literatur: Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht (Lehre vom modernen Staat), 3 Teile, 5. Aufl., München 1875/76, 6. Aufl. 1886; Bornhak, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1896; Rehm, Allgemeine Staatslehre (in Marquardsens Handbuch), Freiburg i. B. 1899; Jellinek, Das Recht des modernen Staates, Band 1, Berlin 1900, 2. Aufl. 1906; Schmidt, Allgemeine Staatslehre, 2 Bände, Leipzig 1901/03.

§ 52. Bedeutung der allgemeinen Staatslehre.

Das **Mittelalter** in seiner theologisch-scholastischen Gebundenheit betrachtet auch den Staat als Erzeugnis des göttlichen Willens zur Erfüllung göttlicher Aufgaben. Dabei kam man aber in einen eigentümlichen Widerspruch mit der Stellung der Kirche, die wegen der sündhaften Natur des Staates eine diesem übergeordnete Autorität für sich beanspruchte. Dieser Widerspruch ist ungelöst geblieben.

Durch die **Reformation** wurde die mittelalterliche Staatslehre gestürzt. Indem der Mensch wieder das Maß aller Dinge wurde, galt es, Recht und Staat aus der Natur des Menschen zu erklären. Damit entstand die für Jahrhunderte, von Hugo Grotius bis zu Kant und Fichte, herrschende Rechtsphilosophie des **Naturrechts**.

Ausgangspunkt war der echt reformatorische Gedanke von der ursprünglichen, von Gott begründeten **Freiheit und Gleichheit aller Menschen.** Ein überall gleicher Normalmensch wurde als gegeben vorausgesetzt, und nun galt es, aus dieser Natur die

positiv gegebenen Unterordnungsverhältnisse, namentlich die Unterwerfung des Menschen unter eine Staats- und Rechtsordnung zu erklären. Das Mittel dazu bot die vermeintlich überall gleiche menschliche Vernunfttätigkeit. So wurde neben jede positive Staats- und Rechtslehre eine solche des Naturrechts gesetzt.

Die Entwicklung aus der überall gleichen Natur des Menschen vermöge der überall gleichen Vernunfttätigkeit hätte nur zu einem einheitlichen naturrechtlichen Systeme führen können. Und doch entstanden **die verschiedensten Lehren** nach- und nebeneinander.

In der Tat war der **naturrechtliche Ausgangspunkt** von dem überall gleichen Menschen **unhaltbar.** Alles menschliche Tun und Treiben, insbesondere alles menschliche Denken ist bedingt von den Schranken des Ortes und der Zeit. Jedes naturrechtliche System entstand daher mit dem Anspruche, aus der überall gleichen Natur des Menschen vermöge der gleichen Vernunfttätigkeit geschöpft zu sein, doch war es tatsächlich bedingt durch die zeitliche und örtliche Umgebung seines Urhebers. Die Abstraktion ist nur äußere Form ohne sachliche Grundlage.

Ja man kann je nach der Stellung des Urhebers zu seiner äußeren Umgebung drei **verschiedene Richtungen** unterscheiden. Ist der Verfasser mit den ihn umgebenden Zuständen zufrieden, so stellt er diese in idealer Verklärung des Naturrechts als allein aus der Natur des Menschen erwachsen und vernünftig dar, so Chr. Wolff, der preußische Modephilosoph des 18. Jahrhunderts. Sind es dagegen politische Richtungen, die sich gegen die bestehende Ordnung der Dinge auflehnen, so wird ihnen das geschichtlich Gewordene und tatsächlich Bestehende Unsinn, ihre Forderungen erscheinen als das Recht, das mit dem Menschen geboren, als allein vernünftig. Diesen Charakter hatte die französische Aufklärungsphilosophie des 18. Jahrhunderts. Und endlich war es drittens auch möglich, daß Anhänger und Gegner des Bestehenden sich in gleicher Weise mit naturrechtlichen Waffen verteidigten und bekämpften. So fand im 17. Jahrhundert der Stuartsche Absolutismus wie der Whiggismus in England seine naturrechtlichen Vertreter.

Wenn in Deutschland das Naturrecht seit Anfang des 19. Jahrhunderts durch die geschichtliche Auffassung von Recht und Staat überwunden ist, so darf doch die **geschichtliche Mission des Naturrechts** nicht unterschätzt werden.

Das **Naturrecht gab** in der ersten absolutistischen Periode der absoluten Monarchie **die innere Rechtfertigung**, auf Grund eines höheren Rechtstitels die geschichtlich gewordene Ordnung des ständischen Staates zu vernichten und die absolute Monarchie zu begründen. Es rechtfertigte ferner in seiner zweiten demokratischen Periode der französischen Aufklärungsphilosophie die vollständige Vernichtung der absolutistischen Staatsform wie der ständischen Gesellschaft.

Während das Naturrecht **in Deutschland innerlich** wissenschaftlich **überwunden** wurde, spukt es bei Romanen und Angelsachsen noch immer fort. Das ist die natürliche Folge der Tatsache, daß sie in wiederholten revolutionären Bewegungen die naturrechtlichen Lehren praktisch verwirklicht haben, namentlich die französische Revolution nur die Übertragung der Theorie der Aufklärungsphilosophie in die politische Praxis war.

Dagegen hat die Naturrechtslehre in Deutschland von Anfang bis weit über die Mitte des 19. Jahrhunderts eine eigentümliche Nachblüte erlebt in dem **allgemeinen konstitutionellen Staatsrechte.**

Seine **Entstehung erklärt sich geschichtlich.** Der Übergang zum Konstitutionalismus bedeutete für die Einzelstaaten Deutschlands eine umfassende Rezeption englischen Staatsrechts für die Mittelstaaten auf dem Umwege über Frankreich, für Preußen auf dem Umwege über Belgien, dessen Verfassung wiederum auf dem französischen Rechte beruhte. Jede Rezeption, indem sie fremde Einrichtungen auf die heimischen Zustände aufpfropft, führt zu einer Unmasse von Unklarheiten und Zweifeln. Und die vorhandenen Interessengegensätze der verschiedensten Art machen sich in juristischen Streitfragen geltend. Die Antwort auf alle auftauchenden Fragen der Rezeptionszeit sollte das allgemeine konstitutionelle Staatsrecht geben.

Aus dem positiven Rechte der westeuropäischen Staaten wird

ein **System allgemeiner Grundsätze** entwickelt, die sich aus dem Wesen des Konstitutionalismus ergeben sollen. Das Ganze wird als allgemeines konstitutionelles Staatsrecht bezeichnet. Seine Grundsätze sind daher nicht nur eine Entwicklung des positiven Rechts, sondern auch dazu bestimmt, Zweifel zu lösen, Lücken auszufüllen.

Das allgemeine konstitutionelle Staatsrecht beruht allerdings nicht mehr auf der vermeintlich überall gleichen Natur des Menschen. Indem es von den konstitutionellen Staaten Westeuropas ausgeht, stellt es sich auf den positiven Boden der Rechtsvergleichung. Auf dieser Grundlage wird aber ein allgemeines **Wesen des Konstitutionalismus** entwickelt, dessen Lehren ganz im naturrechtlichen Sinne über das ursprüngliche geographische Gebiet hinaus überall da Geltung beanspruchen, wo man überhaupt zum konstitutionellen Systeme übergegangen ist.

Doch die **deutschen Staaten** haben trotz der Rezeption des fremden Staatsrechts **ihre Eigenart** behauptet. Die Behauptung des monarchischen Prinzips hat es insbesondere nicht zu dem parlamentarischen Systeme des Ministerwechsels kommen lassen. Die letzte große Machtprobe in dieser Hinsicht war der preußische Verfassungskonflikt von 1862—1866. Damit ist auch das **allgemeine konstitutionelle Staatsrecht gegenstandslos** geworden. Es hat sich gezeigt, daß das deutsche Staatsrecht auf den eigenartigen geschichtlichen Grundlagen deutschen Staatslebens erwachsen ist. Es verträgt daher nicht eine Ergänzung durch Folgerungen, die einem ganz anderen Ideenkreise des parlamentarischen Staates angehören.

Da alles menschliche Denken zeitlich und örtlich bedingt ist, auch der Staat selbst eine wechselnde geschichtliche Erscheinung bildet, kann eine allgemeine Betrachtung nicht aus abstrakten Ideen hervorgehen, deren Darstellung dann die Prüfung folgt, inwiefern der positive Zustand dem Ideale entspricht. Ausgangspunkt ist vielmehr nur **der geschichtliche Staat.** Deshalb ist auch hier das positive Landes- und Reichsstaatsrecht an die Spitze gestellt. Erst muß man sich die einzelnen Teile des Staates in ihrem Wesen und Zusammenwirken vergegenwärtigen, ehe man sich von dem Aussehen des Ganzen ein Bild machen kann. Die

Grundlage einer allgemeineren Betrachtung kann daher nur die **Rechtsvergleichung** sein.

Nach Zeit und Ort verschieden schwankt das Bild des geschichtlichen Staates. Je näher verbunden eine Gruppe von Staaten nach Ort und Zeit ist, je mehr gemeinsame Züge werden sie haben. Und andererseits je umfassender der Stoff für die allgemeine Erörterung, um so weniger wird es möglich sein, noch ein gemeinsames Band zu finden. Würde es möglich sein, die Staaten aller Zeiten und aller Orten zur Grundlage zu nehmen, so hätte man damit zwar das Wesen des Staates an sich. Aber die Geringfügigkeit der gemeinsamen Züge ergäbe doch nur ein ganz schemenhaftes Bild.

Nur in der Beschränkung kann die Rechtsvergleichung Erfolge haben. Im folgenden werden daher die **Staaten der europäischen Kulturgemeinschaft** der Gegenwart zugrunde gelegt werden. Ein Rückblick auf den Staat des Altertums und des Mittelalters ist dabei gelegentlich nicht ausgeschlossen.

Was auf diese Weise gewonnen wird, ist **nicht Rechtsquelle** im Sinne des Naturrechts und des allgemeinen konstitutionellen Staatsrechts. Die Ergebnisse erscheinen daher nicht geeignet zur Ergänzung von Lücken, Lösung von Zweifeln des positiven Rechts, noch weniger dazu, das positive Recht kraft eines höheren Rechtstitels zu ersetzen. Die allgemeine Erörterung soll auf Grund der Kenntnis der einzelnen Teile nur ein Bild vom Staate im ganzen geben. Das dient andererseits wieder zur Vertiefung des positiven Staatsrechts. Das allgemeine Staatsrecht, das man noch besser als allgemeine Staatslehre bezeichnet, hat daher eine rein wissenschaftliche Bedeutung.

§ 53. Das Wesen des Staates.

Je nach der Betrachtung des Staates vom philosophischen, theologischen, juristischen, volkswirtschaftlichen und geschichtlichen Standpunkte wird das Ergebnis, zu dem man über sein Wesen gelangt, sehr verschieden sein. Doch in der Hauptsache läuft doch alles darauf hinaus, daß **zu einem Staate dreierlei** gehört, ein Land,

ein Volk und die Zusammenfassung beider unter einer höchsten Obrigkeit.

Jeder Staat hat ein **Land**. Die Nomadenhorde, der wandernde Stamm der Völkerwanderung, ein Burentrek besitzen eine Organisation, worin die Elemente des Staates enthalten liegen, es handelt sich um einen werdenden zukünftigen Staat. Doch es ist noch kein Staat im Sinne der Kultur der Gegenwart. Der Staat hat ein Land, einen fest abgegrenzten Teil der Erdoberfläche, als Grundlage seiner Gebietshoheit. Kraft dieser betätigt er eine ausschließliche Herrschaft, völkerrechtlich negativ durch Ausschließung anderer Staaten von jeder Einwirkung auf sein Gebiet, staatsrechtlich positiv durch Ausübung aller möglichen Herrschaftsrechte gegenüber seinen Untertanen.

Jeder Staat hat ein **Volk**. Das Land allein tut es nicht. Die Inseln um den Nordpol und der Südpolarkontinent sind nie Grundlage der Staatsherrschaft gewesen. Das Volk ist die Gesamtheit der Staatsangehörigen ohne Rücksicht auf ethnischen und sprachlichen Zusammenhang. Sie unterliegen der Staatsherrschaft nicht nur wie die Fremden wegen der zufälligen räumlichen Verbindung mit dem Gebiete. Sie sind vielmehr durch ein persönliches Band an ihre Staatsgewalt gebunden. Vermöge dessen hat der Staat ein persönliches Gewaltrecht gegenüber seinen Angehörigen, in dem alle möglichen Herrschaftsrechte enthalten liegen, und dem entspricht die umfassende Verpflichtung der Untertänigkeit der Staatsangehörigen unter ihre Staatsgewalt. Diese Untertänigkeit ist daher auch unabhängig von dem Aufenthalte der Staatsangehörigen im Inlande. Der Staat kann sein Recht nur beim Aufenthalte seiner Untertanen im Auslande gegenüber der ausschließlichen Gebietshoheit des fremden Staates nicht ausüben.

Land und Volk stehen **in keinem notwendigen Zusammenhange** miteinander. Das Natürliche in der Regel ist es allerdings, daß die große Masse der Staatsangehörigen sich im Inlande aufhält, und die große Masse der Bewohner die Staatsangehörigkeit besitzt. Wo diese Regel durchbrochen wird, entstehen unnatürliche Zustände und gewaltsame Reaktionen (südafrikanische Ui tlanderfrage). Aber kein Staat kann sich im Zeitalter des Verkehrs gegen das

Ausland mit chinesischen Mauern abschließen. Immer wird sich ein nicht unerheblicher Teil der Inländer im Auslande aufhalten, und das Inland mannigfach Ausländer beherbergen.

Die beiden Herrschaftsobjekte, Land und Leute, werden zusammengefaßt unter einer **höchsten Obrigkeit.** Der **Staat ist Subjekt** und Träger dieser umfassenden Herrschaft.

Die Herrschaft trägt eine Eigentümlichkeit in sich, wodurch der Staat sich von allen anderen Organisationen menschlichen Gemeinschaftslebens unterscheidet, die, höchste Gewalt zu sein, keine höhere irdische Gewalt über sich anzuerkennen. Man spricht daher wohl von einem göttlichen Rechte des Staates, was juristisch nur die Verneinung einer höheren irdischen Gewalt bedeuten kann. Nach dem Vorgange des französischen Rechtsphilosophen Bodin (unter König Heinrich IV.: Six livres de la république 1576) bezeichnet man diese Eigenschaft des Staates als die **Souveränetät.** Die Souveränetät ist also die dem Staate wesentliche und andererseits nur ihm eigentümliche Eigenschaft, höchste Macht zu sein. Diese Eigenschaft äußert sich völkerrechtlich gegenüber anderen Staaten, staatsrechtlich gegenüber den eigenen Untertanen.

Man hat den Staat endlich als Persönlichkeit und als Organismus bezeichnet, und ihm andererseits diese Eigenschaften bestritten.

Persönlichkeit bedeutet einen Rechtsbegriff, die Fähigkeit des Trägers, subjektive Rechte und Pflichten zu haben. Der Staat ist allerdings kein Erzeugnis des Rechts. Doch er ist mit dem Rechte untrennbar verbunden, so daß es kein Recht gibt ohne das schützende Dach des Staates und des staatlichen Rechtszwanges, keinen Staat, der nicht die Verwirklichung des Rechts zur Aufgabe hätte. Darin, daß der Staat die höchste Herrschaft über Land und Leute hat, liegt bereits ausgesprochen, daß er Subjekt dieser Herrschaft und also Persönlichkeit ist. Wenn man dem Staate die Persönlichkeit abgesprochen hat, indem man als Staat die Herrschaftsobjekte, Land und Leute, als Subjekt der Herrschaft den darüber stehenden Herrscher bezeichnete (Seydel), so handelt es sich um einen bloßen Wortstreit. Die Beschränkung des Begriffes auf die Herrschaftsobjekte entspricht jedenfalls nicht dem herrschenden Sprachgebrauche.

Der Begriff des **Organismus** gehört dagegen der Naturwissenschaft an und kann daher auf den Staat überhaupt nur in bildlicher und übertragener Bedeutung Anwendung finden. Die Übertragung ist nicht neu und findet sich von Plato bis in die neueste Zeit vertreten. Eine gewisse Bedeutung gewann die organische Auffassung im Gegensatze zu der mechanischen des Polizeistaates durch die historische Schule. Dieser Gegensatz ist jetzt überwunden. Eine Bedeutung hat die alte Streitfrage nach dem organischen Charakter des Staates heute nicht mehr. Mit dem bloßen Worte Organismus wird viel Unfug getrieben.

Der Staat ist höchste Herrschaft über Land und Leute. Damit ist das Wesen des Staates erschöpft. Wie diese Herrschaft im einzelnen organisiert ist, das erscheint als eine Frage des positiven Staatsrechts des einzelnen Staates (vgl. § 54).

Wenn auch nicht für das Wesen des Staates von Bedeutung, so doch für seine Erkenntnis förderlich sind die weiteren Fragen nach Entstehung und Zweck des Staates. Beide stehen mit einander im engsten Zusammenhange.

Wie ist der Staat entstanden?

Die **Idee der göttlichen Stiftung** beherrscht das ganze Mittelalter. Der Gedanke kam aber in unlösbaren Widerspruch mit den Ansprüchen der Kirche. Den charakteristischen Ausdruck bildet die Zweischwerterlehre des Sachsenspiegels, die wesentlich abgeändert vom Schwabenspiegel übernommen wird. Die göttliche Stiftung findet im christlichen Glauben keine Grundlage und ist innerlich überwunden durch die Reformation. Doch kehrt der Gedanke zeitweise immer wieder, so in der Hoftheologie der Stuarts, unter den restaurierten Bourbonen und Mitte des 19. Jahrhunderts in Deutschland durch Stahl. Vollends haltlos ist der Gedanke, daß nicht bloß der Staat an sich, sondern gerade eine bestimmte Staatsform, die patriarchalische Monarchie von Gott gewollt sei (Filmer, Stahl).

Mit der Reformation tritt das **Naturrecht** das Erbe der Scholastik an und hat von zwei Gesichtspunkten die Entstehung des Staates zu erklären versucht, von dem der Übermacht und von dem des Vertragsstaates.

Die Lehre von der **Übermacht** hat sich nur vereinzelten Anklanges zu erfreuen gehabt. Unter den ursprünglich gleichen Naturmenschen soll ein einzelner Übermensch eine Übermacht für sich begründet und dadurch eine Staats- und Rechtsordnung hergestellt haben. Allein die Übermacht würde nur ein augenblickliches Gewaltverhältnis, nicht eine dauernde Ordnung erklären.

Viel bedeutungsvoller war die Lehre vom **Vertragsstaate.**

Die ursprünglich freien und gleichen Naturmenschen sollen sich mit dem Entschlusse: „Exeundum ex statu naturali“ **durch Vertrag** in eine Staatsgemeinschaft begeben haben. Über Inhalt und Wirkung des Vertrages gingen die Ansichten auseinander. Meist nahm man einen Vertrag als ausreichend an, Pufendorf erfordert ein Pactum unionis zum Zwecke der Vereinigung und ein Pactum subjectionis zwecks Unterwerfung der Vereinigung unter eine höchste Staatsgewalt. Als Wirkung nimmt Hobbes die rechtlose Unterwerfung des einzelnen unter den Staatsdespotismus an, Rousseau stellt das Problem auf, zu erklären, wie der einzelne, indem er dem Staate gehorche, nur sich selbst gehorche, seine unveräußerliche Freiheit sich bewahrt habe.

Die **Lehre vom Vertragsstaate** war **unhaltbar.** Geschichtlich ist nie ein Staat durch Vertrag entstanden. Logisch ist es unmöglich, daß ein Vertrag, also ein Rechtsakt, der wie alles Recht den Staat zur Voraussetzung hat, den Staat geschaffen haben könnte. Mit dem ganzen Naturrechte gehört auch die Lehre vom Vertragsstaate für Deutschland der Vergangenheit an.

Der **Staat** ist eine **geschichtliche Tatsache** und als solche die Voraussetzung der Rechtsordnung.

Er erwächst zunächst **organisch aus der Familie** heraus, ein Erzeugnis des noch unbewußt wirkenden menschlichen Gemeinschaftsgeistes. So entsteht der patriarchalische oder Geschlechterstaat.

Wenn später der Zusammenhang der Geschlechter sich lockert, die Gesellschaft übergeht in die ständische und staatsbürgerliche, ist die **Begründung** eines neuen Staates regelmäßig eine **bewußte geschichtliche Tat.** Das ist kein Rechtsakt, meist sogar eine revolutionäre Durchbrechung der bestehenden Rechtsordnung. Wie kein geschichtliches Ereignis sich wiederholt, so ist auch die Ent-

stehung jedes Staates, indem er eine Individualität für sich bildet, eine besondere geschichtliche Tat. Eine solche ist aber nicht bloß äußeres Geschehen, sondern eine Tat, die fortwirkt für die Folge und eine stabilierte Machtordnung als Grundlage des Staates begründet.

Und welches ist der Zweck des Staates?

Jede Auffassung, die den Staat auf einen einheitlichen Entstehungsgrund zurückführt, wird ihm auch einen einheitlichen gleichmäßigen Zweck zuschreiben. Das gilt zunächst von der göttlichen Stiftung. Hat Gott selbst den Staat begründet, so muß auch der Zweck des Staates göttlicher Natur sein, er dient der **Verwirklichung des göttlichen Sittengesetzes** auf Erden, ist Wahrer und Rächer der zehn Gebote (Stahl). Mit der göttlichen Stiftung fällt auch der überirdische Zweck. Und andererseits nach der Lehre des Naturrechts vom Vertragsstaate mußten die Menschen, indem sie vertragsmäßig einen Staat begründeten, damit einen vernünftigen Zweck verbunden haben. Diesen führte man zurück auf die allgemeine Formel der **Salus publica.** Gerade darin war die große Mission des Naturrechts enthalten, daß es unter der Devise: Salus publica suprema lex esto, das geschichtliche Recht stürzte.

Wenn man darauf verzichtet, dem Staate einen einheitlichen Entstehungsgrund zuzuschreiben, kann man ihm auch keinen gleichmäßigen Zweck beimessen. Im Gegenteile zeigt der **geschichtliche Staat** einen starken **Wechsel der Erscheinungen.**

Zunächst im **Altertume.** Dem Hellenen ist der Staat Selbstzweck, dem sich der einzelne unbedingt unterordnet. Das Individuum findet seine Stellung nur im Staate und durch diesen. Das Römertum erkennt allerdings mit der patria potestas die Selbstständigkeit des Privatrechts an, darüber hinaus waltet aber der hellenische Staatsgedanke unbedingt, von dem man philosophisch auch nicht abweicht. Der antike Staat betätigt sich daher wesentlich als politische Macht im Kampfe nach außen. Daneben vollzieht sich, befördert durch die Sklaverei, im Inneren eine soziale und nationale Zersetzung, an der der antike Staat schließlich zugrunde gegangen ist. Der Sieg der Monarchie seit Caesar hat diese Entwicklung nur noch aufhalten, aber nicht mehr hemmen können.

Ganz anders ist der Ausgangspunkt der **germanischen Staatsbildung.** Das Selbstbewußtsein des Individuums und seiner Erweiterung in Geschlecht und Sippe ist so stark ausgeprägt, daß dem Staate nur eine äußerst ergänzende Stellung bleibt. Er hat das militärische Gebiet, aber durchsetzt von der Gefolgschaft, und gibt einen notdürftigen Rechtsschutz, doch durchsetzt von Privatfehde. Alle höheren Kulturaufgaben übernimmt, gestützt auf die Überlieferungen des römischen Beamtenstaates, die Kirche. Das hat die Entwicklung des Staates einmal unterbunden, andererseits aber auch entbehrlich gemacht. Die schwache weltliche Staatsgewalt unterlag aber durch Feudalisierung und Patrimonialisierung der obrigkeitlichen Rechte der Macht des Besitzes.

Das änderte sich erst seit der **Reformation.** Mit der Renaissance erwachte wieder der antike Staatsgedanke. Die Reformation selbst überwies mit Einverleibung der Kirche in den Staat diesem das weite Gebiet kirchlicher Tätigkeit, allerdings zunächst auch die Pflege religiösen Lebens, aber auch **alle höheren Kulturaufgaben.** Durch die ständische Reaktion noch einmal zurückgehalten, kommt der neue Staatsgedanke mit dem 30 jährigen Kriege in Deutschland zum Durchbruche.

Ganz im Sinne der Antike betrachtet der **Staat** als politische Macht sich wieder als **Selbstzweck.** Krieg ist daher wieder der normale Zustand des 17. und 18. Jahrhunderts, in dem das neue Staatensystem sich bildet. Das Ständetum wird nur soweit zurückgedrängt, als es mit dem Staate als Machtfaktor unvereinbar ist, in der Verfassung, der ganze soziale Organismus des Ständetums bleibt aber bestehen. Der Staat entfaltet im Merkantilsysteme eine Fürsorge nach innen nur soweit sein Machtfaktor, die Steuerfähigkeit der Untertanen, in Betracht kommt. Das ist es, was den **Polizeistaat** schließlich verhaßt macht.

Die **französische Revolution,** getragen von den aufstrebenden Mittelklassen, wendet sich gegen die Verbindung von absoluter Staatsgewalt und ständischer Gesellschaft und führt den Sturz beider herbei. Als Reaktion gegen den Polizeistaat ist es begreiflich, daß man die Grenzen der staatlichen Wirksamkeit wieder enger ziehen, den Staat auf den **Rechtszweck** beschränken wollte (Kant,

Fichte, W. v. Humboldt). Erfolg haben diese Bestrebungen nicht gehabt.

In keinem früheren Zeitalter haben sich, den sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechend, die Staatsaufgaben in dem Maße erweitert, wie gerade **im 19. Jahrhundert.** Der moderne Staat hat unverkennbar schon starke Züge des sozialistischen Staatsideals angenommen, wenn dieses selbst auch eine Utopie ist, so als großer Gewerbtreibender, in der Arbeiterversicherung. Und diese Entwicklung setzt sich noch weiter fort. Man kann daher höchstens in einem Durchschnittsbilde feststellen, was der Staat als seine Aufgaben in der Gegenwart betrachtet.

Es ist zu unterscheiden zwischen den Aufgaben des Staates nach außen und nach innen.

Nach außen ist der Staat **politische Macht** und betätigt sich als solche unter den Mächten der Erde. Staaten wie die Schweiz oder gar der Staat der Nation luxembourgeoise sind Parodien und verdanken ihren Fortbestand nur der Eifersucht der Großmächte. Als politische Macht ist der Staat **Selbstzweck** und opfert sich selbst das Individuum unbedingt in der modernsten Form, der der allgemeinen Wehrpflicht.

Der Staat hat aber auch Aufgaben **im Inneren.** Hier dient er umgekehrt dem Individuum und seinen Interessen. Er ist insbesondere die **Quelle ausgleichender Gerechtigkeit** zwischen den mannigfachen Interessengegensätzen, die das Leben der Gegenwart erfüllen. Diese können religiöser, nationaler und sozialer Natur sein. Je nach dem Charakter der Bevölkerung als einer religiös einheitlichen oder konfessionell gemischten, einem Nationalstaate mit kleineren fremden Volkssplittern oder einem national gemischten Staate, einem ausgeglichenen sozialen Organismus oder einem solchen mit starkem Gegensatze der Klassen werden sich hier die Aufgaben des Staates verschieden gestalten.

Wie es keinen einheitlichen und gleichmäßigen Staatszweck gibt, so befinden wir uns selbst **im vollen Flusse der Entwicklung.** *Πάντα ῥεῖ.*

§ 54. Die Staatsformen.

Altertum und Mittelalter bis zur neuesten Zeit waren beherrscht von der **Aristotelischen Einteilung der Staatsformen.** Danach sollte es drei regelmäßige Formen geben, Monarchie, Aristokratie und Demokratie, und drei Ausartungen, Despotismus, Oligarchie und Demokratie. Willkürlich, wie das bei jeder Einteilung unvermeidlich ist, war die Aristotelische überdies zugeschnitten auf die Zustände des Altertums. Schon auf das Mittelalter traf sie nicht mehr zu, für die moderne Kulturwelt ist sie vollends unanwendbar. Selbst das schon im Altertume beliebte Hilfsmittel der gemischten Verfassung, das von Cicero bis Montesquieu Anhänger fand, hilft über die Schwierigkeiten nicht hinweg.

Die Staatenwelt der **Gegenwart** ist **beherrscht von zwei Gegensätzen,** dem Staate des monarchischen Prinzips und dem der Volkssouveränetät.

I. Der Staat des monarchischen Prinzips.

Alle Rechte der Staatsgewalt sind **vereinigt in der Person des Monarchen,** wie solche sich unbeschadet der kurzen Dauer menschlichen Lebens durch die Thronfolge in verschiedenen Individuen fortsetzt und unbeschadet der Unvollkommenheit menschlichen Daseins durch die Regentschaft gleichzeitig auf verschiedene Individuen verteilt sein kann. Der Monarch ist Grund und Quelle der Staatsgewalt, so daß jedes staatliche Recht und jede staatliche Pflicht in letzter Linie in seiner Person verkörpert ist. Die Staatspersönlichkeit geht auf in der physischen Person des Monarchen. Doch nach der Ausübung des monarchischen Rechts ergeben sich Verschiedenheiten.

1. Absolute Monarchie.

In dem Monarchen sind nicht nur alle Rechte der Staatsgewalt vereinigt, er ist auch **in der Ausübung** im wesentlichen an **keine Schranken** gebunden. Freilich nur im wesentlichen nicht, und damit ist keine logische, sondern nur eine geschichtlich flüssige Grenze gezogen. Den absoluten Monarchen des deutschen Einzelstaates banden immer noch die Schranken des verfallenden Reichsrechts und der Reste der durch das Reichsrecht gestützten ständischen

Ordnung. Der absolute russische Herrscher war gleich den Despoten des Orients durch das religiöse Recht gebunden.

Die absolute Monarchie hat seit Ende des Mittelalters eine **große geschichtliche Aufgabe** zu erfüllen gehabt. Sie hatte **national** über die territoriale Zersplitterung hinweg den Nationalstaat zu begründen (Spanien, Frankreich) oder wenigstens vorzubereiten (Brandenburg-Preußen), sie hatte **sozial** in Erfüllung der wahren Staatsaufgaben die unteren Klassen zu schützen gegen die Übermacht der oberen (Tiers-état in Frankreich, Bauernschutz in Preußen). Nachdem die absolute Monarchie diese Aufgaben gelöst hatte, mußte sie anderen Staatsformen Raum geben. Denn der Absolutismus kann für ein christlich-germanisches Volk nie Selbstzweck sein.

In **England** ist der Durchgang durch die absolute Monarchie bereits im Zeitalter nach der normannischen Eroberung erfolgt, im Beginne der Neuzeit hätte dort der Absolutismus keine Aufgaben mehr zu erfüllen gehabt. Auf dem Kontinente setzt der Absolutismus ein mit dem Erwachen des neuen Staatsgedankens im Zeitalter der Renaissance, in Deutschland insbesondere wird er erst nach dem dreißigjährigen Kriege durchgeführt. In Rußland hat die absolute Monarchie den Bedürfnissen der halbasiatischen Staatsbildung länger entsprochen. Über die Gegenwart Rußlands ist jede Erörterung ausgeschlossen.

2. **Konstitutionelle Monarchie.**

Die konstitutionelle Monarchie ist **geschichtlich** auf der absoluten erwachsen. Der Monarch ist Grund und Quelle aller Staatsgewalt, infolge der Wahrung der Rechtskontinuität Verkörperung der Staatspersönlichkeit, doch **in der Ausübung der Staatsgewalt** gebunden.

Die Beschränkung des Monarchen in der Ausübung der Staatsgewalt geht nicht von einer höheren Gewalt über ihm aus, da es eine solche nicht gibt, sondern ist **verfassungsmäßige Selbstbeschränkung**. Die Verfassungsurkunden finden ihren Rechtsgrund in dem Willen des Monarchen als absoluten Gesetzgebers. Darin setzt der Monarch für die Zukunft die Formen der Ausübung der Staatsgewalt fest, denen er sich unterwirft. Indem aber auch die

Abänderung der Verfassungsurkunde selbst besonders erschwerten Formen unter Mitwirkung selbständiger Faktoren untersteht, wird die Selbstbeschränkung zu einer dauernden, von der sich auch der Monarch selbst trotz der ihm innewohnenden höchsten Staatsgewalt nicht mehr einseitig befreien kann.

Der Monarch bindet sich verfassungsmäßig allgemein an die ministerielle Gegenzeichnung vorbehaltlich gewisser Ausnahmen, bei Ausübung der Gesetzgebung an die vorherige Zustimmung der Volksvertretung, bei Ausübung der Rechtsprechung an die Entscheidung durch unabhängige Gerichte unter Ausschluß jeder Kabinettsjustiz. Die Beschränkung geht aber nur so weit, als sie gesetzlich ausgesprochen ist. Die **Vermutung** spricht daher immer **für die freie Regierung** des Monarchen.

Indem der Monarch rechtlich alle Befugnisse der Staatsgewalt in sich vereinigt, hat er sich auch **politisch** eine **ausschlaggebende Stellung** bewahrt. Alle Versuche, das parlamentarische System des Ministerwechsels durchzusetzen, sind daher an der monarchischen Stellung gescheitert.

Die konstitutionelle Monarchie ist die besonders **auf dem Boden deutschen Staatslebens** geschichtlich erwachsene Staatsform. Indem hier keine Revolution die Rechtskontinuität der einzelstaatlichen Entwicklung unterbrach, wandelte sich die absolute Monarchie in die konstitutionelle. In dem gleichen Bannkreise liegt als deutsches Staatswesen auch Österreich.

II. **Der Staat der Volkssouveränetät.**

Nach Abstoßung oder Vernichtung der geschichtlichen Monarchie ist nur das Volk übrig geblieben. Es wird daher naturgemäß Quelle aller staatlichen Gewalt. Unter dem Einflusse naturrechtlicher Lehren vom Vertragsstaate **konstituiert sich das Volk durch die Verfassung zum Staate** und überträgt die einzelnen Gewalten auf verschiedene Träger. Je nach dem Charakter des Trägers der Exekutivgewalt ergeben sich dabei drei verschiedene Formen.

1. **Parlamentarische Monarchie.**

Vorbildlich war **England**, wo sich in den Kämpfen der englischen Revolution die parlamentarische Monarchie ohne ein neues geschriebenes Verfassungsrecht und unter Überkleidung des Rechts-

bruches mit juristischen Fiktionen entwickelt hatte. Auf dieser Grundlage stellen Locke und Montesquieu die Lehre von der Teilung der Gewalten auf, die notwendig die Volkssouveränetät zur Voraussetzung haben mußte. Die klare verfassungsmäßige Formulierung erfolgt dann in den romanischen Staaten.

Das **Volk überträgt** in der Verfassung die einzelnen **Staatsfunktionen verschiedenen Trägern**, die Gesetzgebung der Volksvertretung, der gegenüber sich das positive Gesetzgebungsrecht des Monarchen zu einem bloßen Veto abschwächt, die Rechtsprechung unabhängigen Gerichten, die Exekutive dem Monarchen unter ministerieller Verantwortlichkeit.

Der **Monarch**, von Parlamentes oder Volkes Gnaden, wenn auch erblich berufen, vereinigt hier nicht mehr in sich alle Rechte der Staatsgewalt. Er ist nur **eines von mehreren Organen** des mit dem Volke identischen Staates. Die Verfassung ist nicht von ihm ausgegangen, sondern er regiert kraft der Verfassung. Er hat daher nur die Rechte, die ihm Verfassung oder besondere Gesetze ausdrücklich beilegen.

Formell sind die **Träger der drei Gewalten** einander **gleichgeordnet. Tatsächlich** ist in der unmittelbaren Vertretung des souveränen Volkes, der **Wahlkammer** des Parlaments, die **oberste Gewalt** enthalten. Der Monarch hat daher politisch die Gleichberechtigung mit den beiden anderen Gewalten nicht behaupten können. Vermöge des parlamentarischen Systems ist er in Ausübung seiner Exekutive durch die aus der Mehrheit der Volksvertretung entnommenen Minister gebunden. Der Monarch wird damit zu einer rein dekorativen Spitze des Staatsgebäudes.

2. **Republik.**

Republikanische Gemeinwesen, dem aristokratischen Zuge des Mittelalters entsprechend, vorwiegend Aristokratien, meist von geringem Umfange, hat es **das ganze Mittelalter hindurch bis in die Neuzeit** gegeben. Hierher gehörten die italienischen und deutschen Stadtstaaten, die schweizer Landsgemeinden, die sich mit benachbarten Stadtstaaten zur Eidgenossenschaft verbunden hatten, und die nach Abstoßung der Herrschaft der spanischen Habsburger in den Vereinigten Niederlanden verbundenen Landschaften. Von jenen

älteren Republiken sind nur die schweizer Kantone und die drei freien Städte Deutschlands, beide heute einer größeren bundesstaatlichen Gemeinschaft angehörig, im 19. Jahrhundert erhalten geblieben. Die republikanische Organisation entspricht hier den besonderen Verhältnissen des Kleinstaates.

Einen rein **modernen Charakter** haben dagegen die **großen Flächenstaaten**, die nach Abstoßung der früheren monarchischen Staatsgewalt aus geschichtlichen und politischen Gründen zur republikanischen Staatsform übergegangen sind. In unverkennbarer Nachahmung der monarchischen Staatsform wird hier den Bedürfnissen des Großstaates Rechnung getragen durch die eigentümliche Einrichtung der Präsidentschaft.

Grundlage sind auch hier Volkssouveränetät und Teilung der Gewalten. Das souveräne Volk überträgt durch die Verfassung die Gewalten verschiedenen Trägern, die Exekutive in zeitlicher Beschränkung einem **Präsidenten.**

Die Präsidentschaft hat sich **in zwei verschiedenen Typen** entwickelt als selbständige in den Vereinigten Staaten von Amerika und als parlamentarische in Frankreich.

Die **selbständige Präsidentschaft** macht wirklich Ernst mit der Teilung der Gewalten. Der Präsident geht daher ebenso wie die Volksvertretung aus der Wahl des souveränen Volkes hervor. Er übt seine Exekutive allerdings nach Maßgabe des Gesetzes, doch völlig selbständig gegenüber der Volksvertretung durch die allein von ihm abhängigen Verwaltungsbehörden. Der Präsident hat daher trotz der zeitlichen Beschränkung eine unendlich viel größere Gewalt als der parlamentarische König.

Die **parlamentarische Präsidentschaft** knüpft dagegen an die Überlieferungen des parlamentarischen Königtums an. Der Präsident muß daher seine Exekutive ausüben durch ein parlamentarisches Ministerium je nach der Mehrheit der zweiten Kammer. Den Präsidenten unmittelbar vom Volke wählen zu lassen, wäre bei den cäsaristischen Überlieferungen bedenklich. Schon die Wahl durch die Nationalversammlung muß ihm den Stempel der Abhängigkeit von der Volksvertretung aufdrücken, den er während seiner ganzen Amtsperiode behält. Infolge der zeitlichen Beschrän-

kung fehlt dem Präsidenten auch der soziale Einfluß des parlamentarischen Monarchen. Rein dekorativ, ist die parlamentarische Präsidentschaft die schwächste Ausprägung des selbständigen Staatsgedankens.

3. **Demokratische Tyrannis.**

Die demokratische Tyrannis ist **weder dem Altertume noch dem Mittelalter fremd.** Sie zeigt sich in den hellenischen Stadtstaaten beim Übergange von der Aristokratie zur Demokratie, im römischen Kaisertume, in den Tyrannengeschlechtern der italienischen Renaissance und im Protektorate Cromwells. Doch die reinste Ausprägung für die Neuzeit bildet **das erste und zweite französische Kaiserreich.**

Nach starken revolutionären Bewegungen ersehnt die Gesellschaft Ruhe um jeden Preis, besonders Sicherheit der Person und des Eigentums. Das ist die geeignete Stätte für den **Retter der Gesellschaft,** der sich zunächst tatsächlich in den Besitz der Gewalt setzt.

Ihre **Legitimation** empfängt die Tyrannis, indem das souveräne Volk **durch Plebiszit** den Gewalthaber erwählt und die von ihm vorgeschlagene Verfassung annimmt.

Der **Gewalthaber** hat nicht eigenes Recht wie der legitime Monarch. Er leitet sein Recht vom Volke her. Doch das Volk hat ihm **alle Gewalt** übertragen und sich in ihm verkörpert. Er hat daher eine größere Gewalt als ein legitimer absoluter Monarch. Zum Scheine ist er mit konstitutionellen Einrichtungen umgeben. Aber der Erwählte kann sich jeden Augenblick über die Volksvertretung hinweg unmittelbar an das Volk wenden. Der Herrscher bleibt daher dem Volke verantwortlich. Doch dieses kann die Verantwortlichkeit nur zur Geltung bringen im Wege einer neuen Revolution.

Die demokratische Tyrannis ist eine **Periode des Überganges,** um der durch die Revolution krankhaft zerrütteten Gesellschaft die nötige Zeit der Ruhe zur Befestigung der neu geschaffenen Verhältnisse zu schaffen. Sobald diese Aufgabe erfüllt ist, fällt die demokratische Tyrannis in sich zusammen. Sie hat es daher in der modernen Welt auch nie zur Erblichkeit bringen können, wenn diese auch rechtlich anerkannt war. Ja am Schlusse fühlt die

Tyrannis selbst ihre Schwäche und sucht durch liberale Einrichtungen dem Zeitgeiste Zugeständnisse zu machen. Das ist das äußere Zeichen, daß ihre innere Lebenskraft gebrochen ist, und sie wieder anderen Formen des Staatslebens Platz zu machen hat.

§ 55. Die Bedeutung der Gesellschaft.

L. Stein, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich, Leipzig 1850, Band 1, Einleitung: „Der Begriff der Gesellschaft" hat zuerst in mustergültiger Weise auf der Grundlage der Hegelschen Philosophie das **Wesen der Gesellschaft** festgestellt. Er hat damit einen Faktor des öffentlichen Lebens in das richtige Licht gestellt, dessen Bedeutung stets vorhanden und gefühlt worden ist, ohne daß man jedoch sein wahres Wesen erfaßt hätte.

Neben dem Organismus des Staates steht, eine diesem gleichberechtigte Erscheinung, der Organismus der Gesellschaft. Tritt der Organismus des Staates in das Rechtsleben ein, so bleibt die Gesellschaft eine rein tatsächliche Erscheinung. Das Recht ist die äußere Form menschlicher Lebensverhältnisse, hinter der sich tatsächliche Vorgänge vollziehen. So gibt auch das Leben der Gesellschaft den Inhalt für die Wirksamkeit des Staates im Innern. Dieser Inhalt ist volkswirtschaftlich, sozial. **Gesellschaft** ist die **volkswirtschaftliche Organisation** der Menschen in den Beziehungen zur äußeren Natur.

Der **Mensch** ist **auf die Güter der äußeren Natur angewiesen** und muß sich diese Güter aneignen. In der einfachen Gesellschaftsform des Jägervolkes kann dies durch alle gleichmäßig geschehen. Schon im Nomadenvolke ist das nicht mehr möglich, sondern entsteht eine natürliche Überlegenheit des Herdenbesitzers über den, der kein Vieh oder nicht genug für seinen und der Seinigen Unterhalt besitzt. Der Arme muß wie Jakob bei Laban um Lohn dienen. Unabhängig davon bringt die Sklaverei der Kriegsgefangenen den Besitzenden neue Arbeitskräfte, die unfrei gegen Unterhalt für andere die Arbeit zu verrichten haben. Wenn endlich das Nomadenvolk zum Ackerbau übergeht, steigern sich Bedürfnis wie Gelegenheit zur Verwendung fremder — freier, halb-

freier und unfreier — Arbeitskräfte. Wer selbst keinen Grund und Boden hat erlangen können, ist geradezu auf die Arbeit in fremder Wirtschaft angewiesen.

Die einfache bäuerliche Wirtschaft gleicher Volksgenossen mit unfreien oder halbfreien Arbeitskräften macht aber allmählich, begünstigt durch Wanderungen und Eroberungen, der **Ungleichheit des Besitzes** Platz. Es entstehen große Grundherrschaften mit dem Bestreben, auch die Gemeinfreien in Abhängigkeit von sich zu bringen. Handel und Gewerbe, die sich entwickeln und hinter die Mauern der Städte zurückziehen, bieten allein noch der alten Gemeinfreiheit eine Stütze. Doch auch in den Handels- und Gewerbebetrieben entsteht der Gegensatz der selbständigen Unternehmer und der für Erwerb ihres Lebensunterhaltes auf die Arbeit in fremden Betrieben angewiesenen Arbeiter.

Mit jeder höheren Kulturstufe wird der soziale Organismus reicher ausgestaltet, aber auch **verwickelter.**

Grundbesitz, Handel und Gewerbe, in jedem von ihnen größere und kleinere Betriebe, selbständige Unternehmer und unselbständige Arbeiter treten in Gegensatz zu einander. Jede soziale Stellung ist gegründet in **sozialen Machtverhältnissen.** Da solche unabhängig sind von der kurzen Dauer menschlichen Lebens, wird die soziale Stellung tatsächlich erblich, und die Durchbrechung dieser Erblichkeit ist nur wenigen Begünstigten möglich.

Das **Lebensprinzip der Gesellschaft** ist der **menschliche Egoismus.**

Demgemäß sucht jede Klasse ihren Besitz und Erwerb zu erweitern und damit ihren Interessen zu dienen auf Kosten anderer Klassen; der Großbetrieb auf Kosten des Kleinbetriebes, der Unternehmer auf Kosten der Arbeiter, der Grundbesitz auf Kosten von Handel und Gewerbe, der Handel auf Kosten von Grundbesitz und Gewerbe usw. Das gesellschaftliche Leben spielt sich ab im Kampfe um stete Erweiterung der Macht. Solche kann nur erfolgen auf Kosten und daher zum Nachteile anderer Klassen. Diese lassen sich eine solche Benachteiligung natürlich nicht gutwillig gefallen, sondern setzen sich zur Wehre. Aber nicht nur das, sie suchen die Abhängigkeit, in der sie sich schon befinden, zu lockern und die

soziale Freiheit zu erringen und, wenn sie dies erreicht haben, wiederum andere zu unterdrücken. Die **Gesellschaft** ist also ihrem Wesen nach erfüllt von einem **Kampfe aller gegen alle**, nur daß es nicht einzelne Individuen, sondern durch gemeinsame Interessen verbundene Gruppen von Individuen sind, die gegen andere Interessenten kämpfen.

Und doch ist die **Gesellschaft ein einheitlicher Organismus**, dessen Glieder aufeinander angewiesen sind. Leidet ein Glied dieses Organismus, so wird dadurch das Ganze in Mitleidenschaft gezogen. Die Glieder, deren Lebensprinzip der Kampf gegeneinander ist, müssen doch wieder miteinander auskommen. Gesunder sozialer Egoismus rät daher von Anfang an, das Maß nicht zu überspannen. Denn selbst im Falle des Sieges ist die Reaktion der Besiegten zu fürchten. Das soziale Gleichgewicht der Kräfte läßt es überdies vielfach zu einem vollen Siege des einen Teiles über den anderen nicht kommen. So kann schon in den sozialen Machtfaktoren selbst ein Ausgleich liegen. Die Einheitlichkeit des sozialen Organismus bleibt trotz aller Klassengegensätze bestehen.

Die Gesellschaft, obgleich kein rechtlicher, sondern ein volkswirtschaftlicher Organismus, bildet in sich selbst doch eine Rechtsordnung heraus. Das ist das **Gewohnheitsrecht.** Sobald die Gesellschaft jene Stabilisierung erzielt hat, welche die Voraussetzung der Rechtsordnung ist, entsteht die Überzeugung nicht bloß der tatsächlichen, sondern auch der rechtlichen Notwendigkeit dessen, was man übt. Das Gewohnheitsrecht, auf dem Boden der Gesellschaft erwachsen, ist daher soziales Machtrecht und den gesellschaftlich Schwachen ungünstig. Mit dem Gewohnheitsrechte greift die Gesellschaft bereits über ihre eigene Lebenssphäre hinaus in die des Staates, da alles Recht unter dem staatlichen Rechtszwange steht.

§ 56. Wechselwirkungen zwischen Staat und Gesellschaft.

Wie die Gesellschaft schon durch die Ausbildung des Gewohnheitsrechts im allgemeinen den Rechtszwang des Staates in den Dienst ihrer Interessen stellt, so wird sie überhaupt bemüht

sein, Einfluß auf Staat und Recht zu gewinnen. Dieses Bestreben liegt aber wiederum nicht der Gesellschaft als einem einheitlichen Organismus, sondern ihren verschiedenen Klassen zugrunde. Der **Kampf** innerhalb der Gesellschaft wird damit gleichzeitig ein solcher **um den Einfluß auf Staat und Recht.**

Die erste Stufe ist das **Klassenrecht**, die Ausbildung von Rechtseinrichtungen, die besonders dem Interesse einer Klasse dienen. Bei einer schwachen Staatsgewalt gelingt den mächtigen und herrschenden Klassen noch ein zweites, die Ausbildung eines **Ständerechts**. Die oberen Klassen schließen sich nacheinander gegen die aufstrebende soziale Bewegung von unten rechtlich ab, so daß der Übertritt von einer Berufsart zu der anderen nicht nur tatsächlich erschwert, sondern auch rechtlich unterbunden wird. Damit hört die grundsätzliche Rechtsgleichheit aller Volksgenossen auf, die bloß tatsächlich bestehende Klasse wird zum Stande. L. Stein fügt dazu noch eine dritte Stufe, die **Kaste**, die nicht wie der Stand kraft menschlichen, sondern kraft göttlichen Rechts gebildet ist und daher niemals von Menschen durchbrochen werden kann. Allein die Kaste ist nicht eine höhere Entwicklungsstufe, sondern eine Parallelbildung zum Stande, die überall da vorkommt, wo Recht und Religion verschmolzen sind.

Das **Mittelalter** hatte einen Ansatz zur Kastenbildung in der Geistlichkeit, wobei aber die sozialen Gefahren der Kaste durch das Cölibat und die mangelnde Erblichkeit aufgehoben wurden. Im übrigen ist die soziale Organisation des späteren Mittelalters ständisch nach hohem und niederem Adel, Bürger- und Bauernstand. An diesen ständischen Grundlagen hat auch noch die absolute Monarchie festgehalten.

Im Gegensatze zur Gesellschaft hat nun aber **der Staat** als Quelle ausgleichender Gerechtigkeit das Lebensprinzip in sich, die Beherrschung durch gesellschaftliche Interessen nicht zu dulden, im Gegenteile über ihnen zu stehen und jedem das Seine zu gewähren.

Diese seine **Aufgabe** wird **dem Staate** dadurch **erschwert**, daß er auch seinerseits auf Menschen angewiesen ist, die einer Gesellschaftsklasse angehören und bei Erfüllung der Staatsaufgaben

ihre sozialen Anschauungen und Interessen mitbringen. **Ja eine** schwache Staatsgewalt kann hier vollständig den sozialen **Mächten** unterliegen, indem wie während des Mittelalters die besitzenden Klassen in Stadt und Land die obrigkeitlichen Befugnisse zu eigenem Rechte erwerben und zum Zubehöre ihres Besitzes machen. Die Folge der Überwältigung der obrigkeitlichen Gewalt durch soziale Mächte ist die Beurteilung aller öffentlichrechtlichen Verhältnisse unter dem Gesichtspunkte des Privatrechts. Ein berufsmäßiges Beamtentum ist durch die gewohnheitsmäßige Handhabung staatlicher Aufgaben als Lebensberuf eher an die Wahrnehmung staatlicher Gesichtspunkte gewöhnt, unterliegt aber doch auch sozialen Einflüssen.

Die volle Vertretung der Staatsidee gegenüber der Gesellschaft ist nur möglich, wenn ein Faktor so hoch über allen sozialen Interessen steht, daß sich in ihm die von der Gesellschaft unabhängige Staatsgewalt verkörpert. Dieser Faktor ist gegeben in dem **germanischen Königtume.** In ihm liegt der gewaltige Fortschritt der Staatsbildung des Mittelalters und der Neuzeit gegenüber dem Altertume. Mag es ohnmächtig sein wie in der ständischen Monarchie des Mittelalters, in dem parlamentarischen Königtume der Gegenwart, der selbständige Staat schläft nur in ihm und ist nicht tot. Die Staatsidee kann wieder erwachen und sich geltend machen, wie dies die Umbildung der ständischen zur absoluten Monarchie gezeigt hat. Und selbst die großen republikanischen Flächenstaaten halten in der Präsidentschaft der Republik den letzten Abglanz des germanischen Königtums fest.

Dabei bewegt sich das **Verhältnis von Staat und Gesellschaft** der modernen Kulturwelt **in zwei Gegensätzen.**

Der Staat der Volkssouveränetät bedeutet, da das Volk nichts anderes ist als der soziale Organismus, die **Souveränetät der Gesellschaft.** Die selbständige Staatsgewalt ist unterlegen, und die sozialen Kämpfe spielen sich ohne weiteres im Staate ab. Die dekorativen Spitzen des parlamentarischen Königtums und der parlamentarischen Präsidentschaft bringen den selbständigen Staatsgedanken nicht zur Geltung, die selbständige Präsidentschaft ist ihrerseits ein Erzeugnis der Partei.

In dem monarchischen Prinzipe verkörpert sich die **Selbständigkeit des Staates** gegenüber der Gesellschaft. An sich läge die Annahme nahe, daß die absolute Monarchie den Aufgaben des Staates in höherem Maße gerecht werden könnte als die konstitutionelle. Allerdings trifft das zu für Zeiten, in denen die Überwältigung des Staates seitens sozialer Mächte durch die scharfe Ausprägung des selbständigen Staatsgedankens gebrochen werden muß wie im Beginne der Neuzeit durch den Kampf mit dem Ständetume. Doch wenn sich diese Aufgabe erfüllt hat, ist die Zeit der absoluten Monarchie vorüber. In ihren letzten Stadien ist die absolute Monarchie gegenüber den Strömungen der öffentlichen Meinung viel schwächer als die konstitutionelle, die einen Teil ihrer Verantwortlichkeit im geschichtlich-politischen Sinne auf die Volksvertretung ablädt.

In der konstitutionellen Monarchie verkörpert sich dagegen der selbständige Staat, der den sozialen Mächten nicht unterworfen, doch auf ein Zusammenwirken mit ihnen angewiesen ist. In ihr wird die Erfüllung der wahren Aufgabe des Staates nach innen gewährleistet, Quelle ausgleichender Gerechtigkeit zu sein. Der Staat steht aber der Gesellschaft nicht wie in der Zeit des Absolutismus als etwas Fremdes gegenüber. Er läßt vielmehr in den konstitutionellen Formen der Mitwirkung der Gesellschaft freien Raum. Der Ausgleich der sozialen Interessen vollzieht sich unter der Ägide des Staates. So bedeutet die konstitutionelle Monarchie die Versöhnung von Staat und Gesellschaft. Sie ist aber nur die moderne Form dessen, was schon Tacitus mit Staunen als das Zeichen der germanischen Staatsbildung erkannte, die Vereinigung der dem Altertume unvereinbar erscheinenden Gegensätze von **Imperium und Libertas.**

Register.

(Die Zahlen bedeuten die Seite.)

A. Deichert'sche Verlagsbuchhdlg. Nachf. (G. Böhme), Leipzig.

Lehrbuch des Deutschen Zivilprozeßrechts.

Von

Dr. Konrad Hellwig,
Geheimer Justizrat, Professor an der Universität Berlin.

I. Band. 10 Mark, eleg. geb. 12 Mark.

II. Band. 14 Mark, eleg. geb. 16 Mark.

Klagrecht und Klagmöglichkeit.

Eine Auseinandersetzung über die Grundfragen des heutigen Zivilprozeßrechts.

Von

Dr. Konrad Hellwig,
Geheimer Justizrat, Professor an der Universität Berlin.

Preis: 2 Mark.

Die

Verträge auf Leistung an Dritte.

Nach Deutschem Reichsrecht
unter besonderer Berücksichtigung des Handelsgesetzbuchs.

Mit einer Einleitung

(Über das römische Recht)

und mit einem Anhange

(Die Erbverträge zu Gunsten Dritter).

Von

Dr. Konrad Hellwig.

45 Bogen gr. 8°. 12 Mark.

Wesen und subjektive Begrenzung der Rechtskraft.

Eine prozessuale Abhandlung

mit

Beiträgen zum bürgerlichen Recht, insbesondere zur Lehre von der Rechtsnachfolge und der Verfügungsmacht der Nichtberechtigten.

Von

Dr. Konrad Hellwig.

34 Bogen. 4°. 14 Mark, geb. 16 Mark.

Bd. XII. **A. R. Maier,** Der Verband der Glacéhandschuhmacher und verwandten Arbeiter Deutschlands. 1869—1900. (VIII u. 392 S.) 1901. 8 Mk.

Bd. XIII. **Otto Rustmann,** Zur Frage der Mobiliar-Feuerversicherung im Königreiche Bayern. (VIII u. 82 S.) 1902. 1 Mk. 50 Pf.

Bd. XIV. **Ernst Heubach,** Die zukünftige Verkehrsentwicklung auf dem regulierten Main mit besonderer Berücksichtigung der Stadt Würzburg. (X u. 74 S.) 1902. 1 Mk. 80 Pf.

Bd. XV. **M. R. Weyermann,** Das Verlagssystem der Lauschaer Glaswaren-Industrie und seine Reformierung. X u. 154 S. 1902. 3 Mk. 50 Pf.

Bd. XVI. **Gottfried Hartung,** Die bayerischen Landstraßen, ihre Entwicklung im XIX. Jahrhundert und ihre Zukunft. Eine historisch-kritische Studie aus dem Gebiet der bayerischen Verkehrspolitik. (VIII u. 108 S.) 1902. 2 M.

Bd. XVII. **Arthur Hüblchmann,** Die obligatorische Mobiliarbrandversicherung in der Schweiz. (VIII u. 92 S.) 1902. 2 Mk. 40 Pf.

Bd. XVIII. **Hermann Limburg,** Die königl. Bank zu Nürnberg in ihrer Entwicklung 1780—1900. (X u. 184 S.) 1903. 4 Mk. 25 Pf.

Bd. XIX. **Franz Habersbrunner,** Die Lohn-, Arbeits- und Organisationsverhältnisse im deutschen Baugewerbe mit besonderer Berücksichtigung der Arbeitgeber-Organisation. (XIV u. 260 S.) 1903. 3 Mk. 50 Pf.

Bd. XX. **Emil Herzfelder,** Das Problem der Kreditversicherung mit besonderer Berücksichtigung der berufsmäßigen Auskunftserteilung und des außergerichtlichen Vergleichs. (X u. 226 S.) 1904. 4 Mk. 80 Pf.

Bd. XXI. **Fr. Pernwerth von Bärnstein,** Die Dampfschiffahrt auf dem Bodensee und ihre geschichtliche Entwicklung während ihrer ersten Hauptperiode (1824—1847). Unter Benutzung amtlicher Quellen. (XIV u. 241 S.) 1905. 5 M. 40 Pf.

Bd. XXII. **Fr. Pernwerth von Bärnstein,** Die Dampfschiffahrt auf dem Bodensee und ihre geschichtliche Entwicklung im Zusammenwirken mit den Eisenbahnen während der zweiten Hauptperiode (1847—1900). Mit 1 Karte. Unter Benutzung amtlicher Quellen. (XV u. 302 S.) 1906. 6 Mk. 80 Pf.

Bd. XXIII. **Valentin Steinert,** Zur Frage der Naturalteilung. Eine Untersuchung über die bäuerlichen Verhältnisse. (VIII u. 66 S.) 1 Mk. 50 Pf.

Bd. XXIV. **Masao Kambe,** Der russisch-japanische Krieg und die japanische Volkswirtschaft. (VII u. 75 S.) 1 Mk. 80 Pf.

Bd. XXV. **Siegfried Mehler,** Die Volksversicherung in der Schweiz. (VIII u. 123 S.) 2 Mk. 50 Pf.

Bd. XXVI. **Heinrich Jenne,** Das landwirtschaftliche Unterrichtswesen in Bayern. (X u. 286 S.) 5 Mk. 50 Pf.

Bd. XXVII. **Bernh. Endrucks,** Die Besteuerung des Wandergewerbes in den deutschen Bundesstaaten. 3 Mk.
